

Grenzen regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit im Vorfeld von Wahlen

Hacker, Matthias

Veröffentlichungsversion / Published Version
Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hacker, M. (2015). *Grenzen regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit im Vorfeld von Wahlen*. (Wahlperiode Brandenburg, 6/5). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-50852-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Grenzen regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit im Vorfeld von Wahlen

Bearbeiter: Matthias Hacker

Datum: 19. Februar 2015

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

I.	Auftrag.....	4
II.	Einführung.....	5
III.	Organisation einer Serie ministerialer Außentermine als Veranstaltungsreihe im zeitlichen Zusammenhang mit der Durchführung von Landtagswahlen	6
1.	Neutralitätsgebot und Recht auf Chancengleichheit als Schranken regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit	6
2.	Anwendbarkeit des Grundsatzurteils auf Mitglieder der Landesregierung	8
a)	Garantien der Verfassung des Landes Brandenburg.....	8
b)	Öffentlichkeitsarbeit eines Regierungsmitglieds	8
c)	Zwischenergebnis.....	9
3.	Reichweite zulässiger regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit nach den Kriterien des Bundesverfassungsgerichts	9
a)	Begriff der Öffentlichkeitsarbeit.....	9
b)	Indizien parteiergreifenden Einwirkens.....	10
c)	Gebot äußerster Zurückhaltung.....	11
d)	Erforderlichkeit einer Gesamtwürdigung.....	11
4.	„Sommertour“ des Ministeriums der Finanzen im Spiegel der verfassungsrechtlichen Maßstäbe zulässiger Öffentlichkeitsarbeit	12
a)	Veranstaltungsreihe „Sommertour“ als Maßnahme der Öffentlichkeitsarbeit	12
aa)	Qualifizierung als regierungsamtliche Maßnahme	12
bb)	Intendierte Außenwirkung	13
b)	Parteiergreifenden Einflussnahme in den Wahlkampf nach Maßgabe der Kriterien des Bundesverfassungsgerichts	14
aa)	Hineinwirken durch evidente Grenzüberschreitungen.....	14
bb)	Eintreten für eine Wiederwahl der amtierenden Regierung.....	15
cc)	Vorliegen eines Informationsbedürfnisses der Öffentlichkeit.....	16
dd)	Äußere Form der Veranstaltungsreihe	18
ee)	Wachsende Intensität von Maßnahmen mit heranrückendem Wahltermin	20
ff)	Verstoß gegen das Gebot äußerster Zurückhaltung in der Vorwahlzeit.....	21
c)	Gesamtwürdigung der Indizien	23
aa)	Verstoß gegen das Neutralitätsgebot durch Hineinwirken in den Wahlkampf	23

bb)	Verstoß gegen das Gebot der Chancengleichheit wegen potenzieller Auswirkungen auf das Wahlergebnis	24
IV.	Parallelität der „Sommertour“ des Finanzministers und Wahlkampfveranstaltungen der Partei DIE LINKE	25
1.	Verstoß gegen verfassungsrechtliche Schranken regierungsamtlichen Handelns aus der Perspektive der handelnden Landesregierung.....	25
2.	Verstoß gegen verfassungsrechtliche Schranken der Wahlwerbung der Parteien aus der Perspektive der Partei DIE LINKE	26
V.	Verwendung von regierungsamtlichem Material der Öffentlichkeitsarbeit im Kontext der Wahlwerbung der Partei DIE LINKE.....	27
1.	Sachverhalt	27
2.	Verfassungsrechtliche Würdigung.....	27
3.	Strafrechtliche Würdigung.....	28
a)	Sachstand	29
b)	Haushalts- und Amtsuntreue im Spiegel des Untreuetatbestands gemäß § 266 StGB.....	29
aa)	Missbrauchstatbestand	29
bb)	Treubruchtatbestand	30
cc)	Taterfolg Vermögensnachteil.....	31
dd)	Subjektiver Tatbestand.....	33
c)	Zwischenergebnis.....	33
4.	Parteienfinanzierungsrechtliche Würdigung.....	34
a)	Wahlwerbung und Öffentlichkeitsarbeit im Spiegel des Regelungsrahmens des Parteiengesetzes	34
b)	Bewertung der Nutzung im regierungsamtlichen Auftrag erstellten Materials der Öffentlichkeitsarbeit	35
VI.	Fazit	38

I. Auftrag

Der parlamentarische Beratungsdienst wurde um rechtliche Prüfung des folgenden Sachverhalts gebeten:

Der Finanzminister des Landes Brandenburg, Herr Christian Görke, nahm im Zeitraum zwischen dem 11. August 2014 und dem 6. September 2014 in verschiedenen Regionen des Landes Brandenburg 21 Einzeltermine an 15 Veranstaltungstagen wahr, die jeweils unter dem Motto eines Politikfeldes von aktuellem landespolitischem Interesse standen. Die Veranstaltungsserie wurde vom Ministerium der Finanzen unter der Bezeichnung „Sommertour des Finanzministers“ organisiert und durchgeführt.¹ Am 14. September 2014 fanden die Wahlen zum Brandenburgischen Landtag statt. Im Vorfeld der Wahl wurden von der Partei DIE LINKE in acht Fällen Wahlkampftermine an Orten und zu Terminen anberaumt, die in räumlicher und zeitlicher Nähe zu den als „Sommertour“ bezeichneten Veranstaltungen des Finanzministeriums standen. An diesen Wahlkampfveranstaltungen nahm Herr Görke als Mitglied und Kandidat der Partei DIE LINKE im Nachgang zu den seitens des Ministeriums der Finanzen angesetzten Terminen teil. Im Zuge der medialen Nachbereitung der Wahlkampfveranstaltungen wurde auf den Internetseiten der Partei DIE LINKE auf Veranstaltungen verwiesen, die Herrn Görke in seiner Funktion als Finanzminister besuchte.

Im Zusammenhang mit der „Sommertour“ beauftragte die beim Ministerium der Finanzen für Öffentlichkeitsarbeit zuständige Stelle am 31. Juli 2014 den Kreisvorsitzenden der Partei DIE LINKE Potsdam, Herrn Sascha Krämer, im Rahmen eines mit 700 Euro vergüteten Honorarvertrags mit der fotografischen Begleitung der „Sommertour“ sowie der Online-Berichterstattung über die einzelnen Termine.² Diese Fotografien sind nicht nur auf dem Internetauftritt des Ministeriums der Finanzen, sondern teilweise auf den Internetseiten christian-goerke.de verwendet worden.³ Der Vertrag zwischen dem Ministerium und Herrn Krämer, der in diesem Zusammenhang auf die vereinbarte Vergütung verzichtete, wurde

¹ Pressemitteilung des Ministerium der Finanzen vom 11. August 2014, einsehbar unter: <http://www.mdf.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.372622.de>.

² LT-Drs. 6/226, Antwort der Landesregierung auf die Fragen 8 und 9.

³ LT-Drs. 6/226, Antwort der Landesregierung auf Frage 13.

sodann aufgehoben.⁴ Herr Görke ließ presseöffentlich mitteilen, Herrn Krämer den Betrag aus privaten Mitteln bezahlen zu wollen.⁵

Im Einzelnen lauten die zu begutachtenden Fragestellungen wie folgt:

1. Wie ist der hier vorliegende Sachverhalt in Bezug auf das Handeln des Finanzministers und des Finanzministeriums rechtlich zu beurteilen?
2. Bestehen aus verfassungsrechtlicher Sicht (Landesverfassung, Grundgesetz) insbesondere unter Berücksichtigung der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte (z.B. BVerfGE 44, 125; BVerfGE 63, 230; SaarlVerfGH NJW 1980, 2181; BremStGH NVwZ 1985, 649) Bedenken im Hinblick auf das Neutralitätsgebot?
3. Liegt insbesondere ein Verstoß gegen das Demokratieprinzip und den Grundsatz der Chancengleichheit bei Wahlen vor?
4. Welche strafrechtlichen Konsequenzen können sich aus diesem Sachverhalt ableiten?
5. Liegt ein Verstoß gegen das Parteiengesetz und die Parteienfinanzierung vor?

II. Einführung

Der Gutachtenauftrag betrifft zunächst die Reichweite erlaubter regierungsamtlicher Tätigkeit in der Vorwahlzeit, insbesondere die Abgrenzung zulässiger Öffentlichkeitsarbeit von unzulässiger Wahlwerbung in diesem Zeitraum. Hierbei wird untersucht, inwieweit sich die verfassungsrechtlichen Kriterien zur Zulässigkeit von Öffentlichkeitsarbeit der Regierung gegenüber dem Anspruch der Parteien auf Chancengleichheit auf die „Sommertour“ als regierungsamtliche Veranstaltungsserie übertragen lassen. Sodann stellt sich die Frage, inwiefern dem Umstand der parallelen Veranstaltung von Wahlkampfveranstaltungen der Partei DIE LINKE einerseits und der „Sommertour“ andererseits Gewicht bei der verfassungsrechtlichen Bewertung der „Sommertour“ zukommt. Unter Berücksichtigung der gesonderten Voraussetzungen des Straf-, Parteien- und Parteienfinanzierungsrechts wird schließlich auf den benannten konkreten Sachverhalt der Verwendung regierungsamtlichen Materials der Öffentlichkeitsarbeit im Kontext von der Wahlwerbung dienenden Medien einzugehen sein.

⁴ LT-Drs. 6/226, Antwort der Landesregierung auf die Fragen 8 und 9.

⁵ RBB, Beitrag vom 26. August 2014, einsehbar unter: <http://www.rbb-online.de/extra/landtagswahl-brandenburg-2014/beitraege/Brandenburg-Finanzminister-Goerke-zahlt-Honorar-selbst.html>.

III. Organisation einer Serie ministerialer Außentermine als Veranstaltungsreihe im zeitlichen Zusammenhang mit der Durchführung von Landtagswahlen

1. Neutralitätsgebot und Recht auf Chancengleichheit als Schranken regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit

Weder das Grundgesetz (GG) noch die Verfassung des Landes Brandenburg formulieren ausdrückliche Beschränkungen im Sinne einer grundsätzlichen Unzulässigkeit bestimmten, auf Außenwirkung abzielenden regierungsamtlichen Handelns im zeitlichen Zusammenhang mit einem Termin zu einer Bundes- oder Landtagswahl. Ausgangspunkt der rechtlichen Bewertung von Aktivitäten eines Mitglieds der Landesregierung, die auf eine Außenwirkung gegenüber dem Bürger abzielen, ist daher die bundesverfassungsgerichtliche Grundsatzentscheidung, dass es einer Regierung möglich sein muss, über ihre Entscheidungen und Maßnahmen zur Ermöglichung einer verantwortlichen Teilhabe des Bürgers an der politischen Willensbildung im Wege einer Öffentlichkeitsarbeit zu informieren.⁶

Den Gegenpol zu diesen Rechten bilden die vom Bundesverfassungsgericht herausgearbeiteten Schranken, die das Neutralitätsgebot als Ausfluss des Demokratieprinzips sowie der Grundsatz der Chancengleichheit gebieten. Insofern ist verfassungsrechtlich anerkannt, dass es nicht Aufgabe der Regierung sein kann, in den Parteienwettbewerb und die Wahlen einzugreifen, da es ausschließlich den Parteien obliegt, der Regierung für die kommende Legislaturperiode eine Basis zu schaffen. Die Regierung selbst hat diese Auseinandersetzung im Hinblick auf das strikte Verfassungsgebot der Neutralität und Nichtintervention nicht zu führen.⁷ Dem zuwiderlaufendes, auf Wahlbeeinflussung gerichtetes parteiisches Einwirken von Staatsorganen zugunsten oder zulasten am Wahlkampf beteiligter politischer Parteien oder Bewerber verletzt nach den Kriterien des Bundesverfassungsgerichts das Schutzgut der Freiheit der Willensbildung des Volkes und damit das Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 2 GG.⁸ Ebenso kann als verfassungsrechtlich geklärt

⁶ BVerfG, Urteil vom 2. März 1977, 2 BvE 1/76 (Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung), juris, Rn. 64.

⁷ Seifert, Anmerkung zum Urteil des BVerfG vom 2. März 1977, in: DÖV 1977, S. 288 (S. 289); die abweichende Meinung des Richters Dr. Rottmann zum Urteil des zweiten Senats vom 2. März 1977, 2 BvE 1/76, juris, Rn. 237, die Regierung aufgrund der Prämisse der Unvermeidlichkeit parteiwerbender Effekte der Öffentlichkeitsarbeit vom Neutralitätserfordernis zu entbinden, kann unter Berücksichtigung der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Landesverfassungsgerichte nicht überzeugen. Insbesondere verkennt das Plädoyer für ein schrankenloses Recht auf Darstellung der Regierungsprogramm, dass den die Regierung stellenden Parteien gegenüber den die Oppositionsfraktionen bildenden Parteien eine zusätzliche Basis sowohl in organisatorischer wie finanzieller Hinsicht mit dem Potenzial, diesen Umstand für Wahlwerbung fruchtbar zu machen, zur Seite steht.

⁸ BVerfG, Urteil vom 2. März 1977, 2 BvE 1/76, juris, Rn. 56.

gelten, dass gegen die Neutralitätspflicht verstoßende Interventionen des Staates im Widerspruch zu dem in Art. 21 GG verbürgten Erfordernis stehen, es den Parteien zu ermöglichen, mit gleichen Chancen in den Wahlkampf zu treten.⁹ Dieses Gebot beinhaltet zugleich einen Anspruch auf Chancengleichheit bezüglich der Rahmenbedingungen, Wahlwerbung zu betreiben.¹⁰ In seiner Grundsatzentscheidung zur Öffentlichkeitsarbeit¹¹ hat das Bundesverfassungsgericht daher klargestellt, dass das legitime Ziel der Darstellung von Regierungsaktivitäten dort eine Grenze findet, wo im Zusammenhang mit dem Einsatz öffentlicher Mittel die Gleichheit und Freiheit von Wahlen im Sinne von Art. 38 GG berührt ist. Dreh- und Angelpunkt der verfassungsrechtlichen Bewertung von Maßnahmen regierungsamtlicher Öffentlichkeit ist die Frage, ob diese sich potenziell auf das Wahlergebnis auswirken und insofern gegen das Gebot der Chancengleichheit (Art. 21 Abs. 1 GG) verstoßen.¹² Regierungsamtliche Maßnahmen, welche die Schwelle potentiell wahlwerbender Wirkung überschreiten, erzielen diese Wirkung notwendigerweise aufgrund parteiübergreifenden, also gegen das Neutralitätsgebot (Art. 20 Abs. 1, 2 GG) verstoßenden Handelns.¹³

Maßnahmen regierungsamtlicher Arbeit mit Außenwirkung, bezüglich derer eine Beeinflussung des Wahlergebnisses nicht ausgeschlossen werden kann, sind demnach als unzulässige Wahlwerbung einzuordnen; für eine „zulässige Wahlwerbung durch Öffentlichkeitsarbeit“ besteht insofern kein Raum.¹⁴ Diese Schranken gelten grundsätzlich für die gesamte Wahlperiode.¹⁵ Mit dem Heranrücken des Wahltermins ist von einer erhöhten Wahrscheinlichkeit der wahlbeeinflussenden Wirkung parteiübergreifender Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit auszugehen, an deren Neutralität dementsprechend zunehmend hö-

⁹ BVerfGE 3, S. 19 (S. 26 f.); BVerfGE 14, S. 121 (S. 133).

¹⁰ BVerfGE 14, S. 121 (S. 132 f.).

¹¹ BVerfG, Urteil vom 2. März 1977, 2 BvE 1/76, juris; Bestätigung der Leitlinien zur Öffentlichkeitsarbeit durch BVerfG, Beschluss vom 23. Februar 1983, 2 BvR 1765/82 (Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung), juris, Rn. 55.

¹² BVerfG, Urteil vom 2. März 1977, 2 BvE 1/76, juris, Rn. 76.

¹³ *Murswiek* leitet aus der nach BVerfG, Urteil vom 2. März 1977, 2 BvE 1/76, juris, Rn. 87 für die Unzulässigkeit von Öffentlichkeitsarbeit maßgeblichen „ins Gewicht fallenden Häufung und Massivität offenkundiger Grenzüberschreitungen“ ein Stufenverhältnis von Verstößen gegen die Neutralitätspflicht und das Gebot der Chancengleichheit ab. In der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, die stets vom Ergebnis der potentiellen Auswirkungen auf das Wahlergebnis her argumentiert, findet der Ansatz, dass konstitutiv für einen Verstoß gegen den Grundsatz der Chancengleichheit ein „gewichtiger“ Verstoß gegen das Neutralitätsgebot sei, jedoch keine eindeutige Entsprechung (siehe hierzu *Murswiek*, Der Umfang der verfassungsgerichtlichen Kontrolle staatlicher Öffentlichkeitsarbeit, in: DÖV 1982, S. 529 (S. 537)).

¹⁴ *Häberle*, Öffentlichkeitsarbeit der Regierung zwischen Parteien- und Bürgerdemokratie, in: JZ 1977, S. 363 (S. 367).

¹⁵ Vgl. *Seifert* (Fn. 7), S. 289; *Häberle* (Fn. 14), ebenda: „...zumal immer mehr oder weniger Wahlkampf ist“.

here Anforderungen zu stellen sind.¹⁶ Diese Anforderungen kumulieren schließlich in einem Punkt der Vorwahlzeit, an dem die unvermeidlichen parteiwerbenden Nebeneffekte von in der Sache neutral gehaltener regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit wegen der potentiellen Beeinflussung des Wahlergebnisses als nicht mehr tragbar angesehen werden und Öffentlichkeitsarbeit nur noch unter strengen Maßstäben zulässig ist.¹⁷

2. Anwendbarkeit des Grundsatzurteils auf Mitglieder der Landesregierung

a) Garantien der Verfassung des Landes Brandenburg

Die im Grundgesetz verbürgten Garantien des Demokratieprinzips werden im identischen Umfang auf Ebene der Landesverfassung gewährt und entfalten entsprechende Bindungswirkung für die Landesregierung. Im Einklang mit dem in Artikel 28 GG formulierten Homogenitätsgebot¹⁸ finden der Verfassungsgrundsatz des Demokratieprinzips in Artikel 2 Abs. 1 Verfassung des Landes Brandenburg (Landesverfassung - LV) sowie die Wahlrechtsgrundsätze in Art. 22 Abs. 3 LV Niederschlag. In Artikel 22 Abs. 3 Satz 1 LV wird - entsprechend Art. 38 Abs. 1 GG - der Grundsatz der Gleichheit der Wahl ausdrücklich garantiert. Das aus dem Demokratieprinzip abzuleitende Neutralitätsgebot ist mithin als Schutzgut des Artikel 2 Abs. 1 LV sowie die Chancengleichheit der politischen Parteien als Schutzgut von Artikel 22 Abs. 3 Satz 1 LV zu verstehen.¹⁹

b) Öffentlichkeitsarbeit eines Regierungsmitglieds

Art. 65 GG, der seine Entsprechung auf Ebene der Landesverfassung in Art. 89 S. 2 LV findet, garantiert den Ministern die Eigenverantwortung und Organisationsgewalt für ihre Ressorts. Das Recht der Regierung, im Rahmen der Ausübung exekutiver Funktionen auf Mittel der Öffentlichkeitsarbeit zurückzugreifen, kann insofern auch der einzelne Minister für sich in Anspruch nehmen. Er hat hierbei jedoch in gleicher Weise wie die Regierung bei der Ausübung seines Amtes angesichts seiner Bindung an Gesetz und Recht das Neutrali-

¹⁶ BVerfG, Urteil vom 2. März 1977, 2 BvE 1/76, juris, Rn. 77.

¹⁷ BVerfG, Urteil vom 2. März 1977, 2 BvE 1/76, juris, Rn. 76.

¹⁸ *Lieber*, in: *Lieber/Iwers/Ernst*, Verfassung des Landes Brandenburg, Kommentar, 2012, Artikel 2 Ziffer 2.9.

¹⁹ Artikel 55 Abs. 2 Satz 2 LV konkretisiert darüber hinaus ausdrücklich einen Anspruch der Opposition auf Chancengleichheit, der jedoch im Wesentlichen als Bestandsgarantie und Garantie der gleichberechtigten Teilnahme an der parlamentarischen Arbeit, nicht aber als Abwehranspruch gegen parteiübergreifende öffentlichkeitswirksame Maßnahmen der Regierung zu verstehen ist; vgl. *Lieber* (Fn. 18), Artikel 55 Ziffer 2.1.

tätsgebot zu beachten.²⁰ Daher binden die Schranken der Öffentlichkeitsarbeit unstreitig nicht lediglich die Regierung als Ganze, sondern auch das einzelne Regierungsmitglied.

c) Zwischenergebnis

Im Lichte der Garantien der Verfassung des Landes Brandenburg sind die für die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung entwickelten Maßstäbe des Bundesverfassungsgerichts auf Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit von Mitgliedern der Regierung des Landes Brandenburg vollumfänglich anwendbar.

3. Reichweite zulässiger regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit nach den Kriterien des Bundesverfassungsgerichts

a) Begriff der Öffentlichkeitsarbeit

Welche konkreten Maßnahmen der Regierung sich an den vorgenannten Kriterien messen lassen müssen, hat das Bundesverfassungsgericht mangels einer Definition der Öffentlichkeitsarbeit in seiner Grundsatzentscheidung nicht abschließend geklärt.²¹ Für die Feststellung der Verfassungswidrigkeit der jeweiligen Aktivitäten der Regierung kommt es letztlich auf deren wahlwerbende Wirkung an, sodass für eine Beschränkung der Grundsatzentscheidung auf bestimmte Formen der Öffentlichkeitsarbeit nichts ersichtlich ist. Mit der Literatur ist somit von einem weiten Begriff der Öffentlichkeitsarbeit auszugehen, der dieser alles zuordnet, „was die Regierung zum Zwecke der Information, Werbung und Aufklärung an die Öffentlichkeit adressiert, um dort Wirkungen hervorzurufen“.²² Dementsprechend sind seitens der Landesverfassungsgerichte nicht nur Druckerzeugnisse oder Anzeigenserien, sondern auch regierungsamtlich organisierte, an die Öffentlichkeit gerichtete Veranstaltungen als Öffentlichkeitsarbeit und diese sodann anhand der dazu aufgestellten verfassungsrechtlichen Maßstäbe bewertet worden.²³

²⁰ BVerfG, Urteil vom 16. Dezember 2014, 2 BvE 2/14, juris, Rn. 38.

²¹ Die Entscheidung des BVerfG, Urteil vom 2. März 1977, 2 BvE 1/76, juris, Rn. 83 benennt lediglich beispielhaft „von Haushaltsmitteln finanzierte Anzeigen, Broschüren, Faltblätter und sonstige Druckwerke“.

²² Schürmann, Regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit im Wahlkampf - Kritische Anmerkungen zu den Müllkampagnen-Urteilen des NRWVerfGH, in: NVwZ 1992, S. 852 (S. 853).

²³ Siehe hierzu die Entscheidung des VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 23. Oktober 2006, VGH O 17/05, juris, zum „Tag der Offenen Tür 2005 in der Staatskanzlei“.

b) Indizien parteiübergreifenden Einwirkens

Verbote bestimmter Handlungen, die zwingend den Tatbestand potentiell wahlbeeinflussender und damit unzulässiger Öffentlichkeitsarbeit erfüllen, hat das Bundesverfassungsgericht nicht formuliert, sondern im Wesentlichen Indizien benannt, die für das Vorliegen parteiübergreifender Wahlwerbung sprechen.²⁴ Diese Indizien sind sodann in den Kontext möglicher wahlbeeinflussender Wirkungen zu setzen, da derartige Grenzüberschreitungen die Chancengleichheit der Parteien berühren.²⁵ Als Sachverhalte, die auf die Überschreitung der Grenze zur parteiübergreifenden Einflussnahme hindeuten, wertet das Bundesverfassungsgericht demnach:

1. das offene Eintreten für die Wahl einer Partei im Wahlkampfstil²⁶,
2. Öffentlichkeitsarbeit, die darauf abzielt, die Regierung als von bestimmten Parteien getragen darzustellen²⁷, und insofern auf ihre Wiederwahl als Regierung ausgerichtet ist²⁸,
3. das Fehlen eines „von der Sache her gerechtfertigten Informationsbedürfnis[ses] der Bürger“²⁹, indiziert durch
4. die Verbreitung von Bilanzen unter Verweis auf während der Amtszeit erbrachte positive Leistungen³⁰,
5. Öffentlichkeitsarbeit, deren Schwerpunkt ihrer äußeren Form nach - unter Abwägung des Informationsgehalts mit reklamehaften Elementen - auf der Sympathiewerbung für ein Regierungsmitglied liegt³¹,
6. die mit Heranrücken des Wahltermins wachsende Intensität von Einzelmaßnahmen.³²

²⁴ Vgl. Seifert (Fn. 7), S. 289.

²⁵ Murswiek (Fn. 13), S. 537.

²⁶ BVerfG, Urteil vom 2. März 1977, 2 BvE 1/76, juris, Rn. 72.

²⁷ BVerfG, ebenda.

²⁸ BVerfG, Urteil vom 2. März 1977, 2 BvE 1/76, juris, Rn. 73: „...wenn die Regierung deutlich ihre Absicht zum Ausdruck bringt, im Amt bleiben zu wollen“.

²⁹ BVerfG, Urteil vom 2. März 1977, 2 BvE 1/76, juris, Rn. 74.

³⁰ BVerfG, Urteil vom 2. März 1977, 2 BvE 1/76, juris, Rn. 73.

³¹ BVerfG, Urteil vom 2. März 1977, 2 BvE 1/76, juris, Rn. 74.

³² BVerfG, Urteil vom 2. März 1977, 2 BvE 1/76, juris, Rn. 75.

c) Gebot äußerster Zurückhaltung

Je näher der Wahltermin heranrückt, umso enger sind die Voraussetzungen, unter denen der Regierung Öffentlichkeitsarbeit schlechthin zuzugestehen ist. In der Vorwahlzeit ver-dichtet sich die Verpflichtung der Regierung, sich der parteiergreifenden Einwirkung auf die Wahl zu enthalten, zum „Gebot der äußersten Zurückhaltung“.³³ Eine starre Zeitspan-ne für den als Beginn der Vorwahlzeit anzusehenden Zeitraum hat das Bundesverfas-sungsgericht nicht festgelegt, jedoch biete für die zeitliche Einordnung der Zeitpunkt der Bestimmung des Wahltages einen „Orientierungspunkt“.³⁴ Unstreitig zu berücksichtigen ist das Gebot äußerster Zurückhaltung in der „heißen Phase“ des Wahlkampfes; als solche ist nach Wertung der Obergerichte jedenfalls eine Frist von sechs Wochen vor dem Wahlter-min anzusehen.³⁵

Das Gebot äußerster Zurückhaltung verengt das Spektrum zulässiger Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit auf informierende und wettbewerbsneutrale Maßnahmen, „die aus akutem Anlass geboten sind“.³⁶ Als „akuter Anlass“ anerkannt sind berichtswürdige äußere Anlässe, allen voran Änderungen der Sach- oder Rechtslage etwa durch das Inkrafttreten von gesetzlichen Novellierungen.³⁷ In anderem zeitlichen Rahmen ggf. wegen ihrer grund-sätzlichen Neutralität noch unbedenkliche sachliche Arbeits-, Leistungs- und Erfolgsberich-te sind wegen der möglichen werbenden Auswirkungen auf das Wahlergebnis in der Vor-wahlzeit, jedenfalls aber in der „heißen Phase“ des Wahlkampfes regelmäßig unzulässig.³⁸

d) Erforderlichkeit einer Gesamtwürdigung

Das Bundesverfassungsgericht differenziert bei der Bewertung der vorgenannten Kriterien nicht nach Anhaltspunkten für Verstöße gegen das Neutralitätsgebot einerseits und das Recht auf Chancengleichheit andererseits. Vielmehr bemisst es die Zulässigkeit von Öff-

³³ BVerfG, Urteil vom 2. März 1977, 2 BvE 1/76, juris, Rn. 77.

³⁴ BVerfG, Urteil vom 2. März 1977, 2 BvE 1/76, juris, Rn. 78.

³⁵ OVG NRW, Urteil vom 19. August 1988, 15 A 924/86, juris, Rn. 61: „... sechs Wochen vor dem Wahltag ist [der Zeitpunkt der heißen Phase] jedenfalls erreicht.“; siehe auch SaarIOVG, Beschluss vom 5. August 1998, 2 V 14/98, juris, Rn. 7 m. w. N.

³⁶ BVerfG, Urteil vom 2. März 1977, 2 BvE 1/76, juris, Rn. 77.

³⁷ BVerfG, Beschluss vom 23. Februar 1983, 2 BvR 1765/82, juris, Rn. 55; StGH Hessen, Urteil vom 20. Dezember 1990, P.St. 1114, juris, Rn. 49 f.

³⁸ BVerfG, Urteil vom 2. März 1977, 2 BvE 1/76, juris, Rn. 76; vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Februar 1983, 2 BvR 1765/82, juris, Rn. 56; StGH Hessen, Urteil vom 20. Dezember 1990, P.St. 1114, juris, Rn. 42; Ver-fGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 23. Oktober 2006, VGH O 17/05, juris, Rn. 25.

fentlichkeitsarbeit nach einem Koordinatensystem, bei dem die Faktoren des Neutralitätsgrades der gegebenen Information, die Nähe der Maßnahme zum Wahltermin sowie die Intensität der Maßnahme in Verhältnis zu setzen sind, und das Zusammenwirken dieser Faktoren im Lichte der potentiellen Auswirkungen auf das Wahlergebnis zu betrachten ist. Diese Auswirkungen und damit ein Verstoß gegen die Chancengleichheit sind unter Berücksichtigung der Nähe zum Wahltermin umso eher zu unterstellen, je mehr die Maßnahme der Öffentlichkeitsarbeit Züge parteiergreifenden Charakters trägt.

4. „Sommertour“ des Ministeriums der Finanzen im Spiegel der verfassungsrechtlichen Maßstäbe zulässiger Öffentlichkeitsarbeit

a) Veranstaltungsreihe „Sommertour“ als Maßnahme der Öffentlichkeitsarbeit

Die vom Ministerium der Finanzen angesetzten Termine sind angesichts der engen zeitlichen Abfolge sowie der Bündelung unter den Begriff der „Sommertour“ nicht als isolierte Einzelveranstaltungen, sondern als zusammenhängende Veranstaltungsserie zu sehen. Die verfassungsrechtliche Dimension der „Sommertour“ soll daher im Folgenden in einer Gesamtwürdigung der in ihr zusammengefassten Maßnahmen bewertet werden.

Eingangs zu erörtern ist der zunächst vorausgesetzte Umstand, dass es sich bei der „Sommertour“ um Öffentlichkeitsarbeit im Sinne der Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts und der darauf aufbauenden Entscheidungen handelt. Da von der vorgenannten weiten Auslegung des Begriffs der Öffentlichkeitsarbeit alle Maßnahmen der Regierung umfasst sind, mit denen Wirkungen in der Öffentlichkeit erzeugt werden sollen, kommt es auf ein dahingehendes zweckgerichtetes Handeln an. Zur Bewertung, ob es sich um „regierungsamtliche“ Öffentlichkeitsarbeit handelt, kann zum einen auf die Akteure, zum anderen auf die Herkunft der verwendeten Mittel abgestellt werden.

aa) Qualifizierung als regierungsamtliche Maßnahme

Festzustellen ist, dass die einzelnen Termine der „Sommertour“ offiziell als solche des Ministeriums der Finanzen geführt werden. Unbeschadet des nachfolgenden Besuchs von Wahlkampfveranstaltungen der Partei DIE LINKE an mehreren Veranstaltungstagen der „Sommertour“ bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass zu unterstellende, im Einzelnen aber nicht bekannte Reisekosten aus anderen Mitteln als dem Haushalt des Ministeriums der Finanzen bestritten worden sind. Die dichte Terminfolge lässt auch bezüglich solcher Veranstaltungen, die bei außerhalb des Ministeriums stehenden Behörden oder öffentlichen Einrichtungen stattgefunden haben, keinen anderen Schluss zu als eine beim Minis-

terium angesiedelte Organisation (bzw. der Veranlassung einer Organisation) dieser Veranstaltungen. Dem Ministerium ist daher - auch soweit die Kostenträger für die hier nicht zu qualifizierenden Kosten für die Ausgestaltung der jeweiligen Rahmenprogramme nicht bekannt sind - jedenfalls die Entstehung dieser Kosten kausal zuzurechnen. Hinsichtlich des mit Herrn Krämer über Mediendienstleistungen abgeschlossenen Vertrages ist das Ministerium offen als dessen Vertragspartner in Erscheinung getreten; ausdrücklicher Vertragsinhalt war die mediale Aufbereitung der Veranstaltungsserie. Dies zusammengefasst, können an der regierungsamtlichen Qualität der „Sommertour“ keine ernstlichen Zweifel bestehen.

bb) Intendierte Außenwirkung

Bereits die vom Ministerium der Finanzen gewählte Zusammenfassung der Veranstaltungen unter das weniger fachlich orientierte als publikumswirksame Motto der „Sommertour“ indiziert, dass die davon umfassten Termine zumindest auch auf eine Wahrnehmung in der Öffentlichkeit ausgerichtet und jedenfalls nicht als interne Arbeitsbesuche auf Fachebenen konzipiert worden sind. Der Annahme einer beabsichtigten Erzeugung von Außenwirkungen steht nicht entgegen, dass das Ministerium der Finanzen über die Termine im Wesentlichen nicht selbst berichtet hat³⁹, da die Termine insgesamt als presseöffentlich gekennzeichnet und veranstaltet worden sind.⁴⁰ Zudem hat die beim Ministerium der Finanzen für Öffentlichkeitsarbeit zuständige Stelle eigens eine „fotografische Begleitung und Online-Berichterstattung der einzelnen Termine“ veranlasst.⁴¹ Die ausdrückliche Einladung zur Presseberichterstattung über Termine, deren Ausgestaltung im Wesentlichen dem Ministerium der Finanzen oblag, kann insofern nicht anders bewertet werden als eine Berichterstattung in Eigenregie. Unabhängig vom Hinzutreten einer medialen Rezeption sind die Veranstaltungen angesichts der Konzeption, Anlässe zu schaffen, mit denen eine externe Berichterstattung ausgelöst wird, selbst auf Außenwirkungen im Sinne regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit gerichtet. Die regierungsamtliche Natur von Maßnahmen, welche das Herbeiführen von Berichtsgelegenheiten sowie eine Positivberichterstattung intendieren, entfällt nicht dadurch, dass im Lichte der Pressefreiheit eine über die Gestaltung des An-

³⁹ Lediglich die Auswertung von Terminen am 13. August, 17. August und 18. August 2014 war Gegenstand von Pressemitteilungen des Ministeriums der Finanzen, siehe Übersicht des Ministeriums der Finanzen über Pressemitteilungen aus dem Jahr 2014, einsehbar unter: http://www.mdf.brandenburg.de/cms/detail.php/lbm1.c.224141.de/bbo_press?_year=2014&_cat=.

⁴⁰ Pressemitteilung des MdF vom 11. August 2014 (Fn. 1).

⁴¹ Siehe LT-Drs. 6/226, Antwort der Landesregierung auf Fragen 8 und 9.

lasses hinausgehende Steuerung der Art und Weise der medialen Verwertung der Termine ausscheidet. Hierbei ist davon auszugehen, dass das Postulat eines regierungsamtlichen Anlasses zudem geeignet ist, eine im Vergleich zu Wahlkampfterminen höhere Berichtswürdigkeit zu erzeugen und die Veranstaltungsreihe auch insoweit aus dem zu Wahlkampfzeiten Üblichen herauszuheben.⁴²

b) Parteiergreifenden Einflussnahme in den Wahlkampf nach Maßgabe der Kriterien des Bundesverfassungsgerichts

aa) Hineinwirken durch evidente Grenzüberschreitungen

Die Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen zum Beginn der „Sommertour“ zugrunde gelegt, wurden die Veranstaltungen mit dem Ziel durchgeführt, dem Minister die Gewinnung von Informationen auf verschiedenen, finanzpolitisch relevanten Feldern anhand von Fallbeispielen zu ermöglichen.⁴³ Verlautbarungen im Zusammenhang mit den benannten Terminen, die nach Maßgabe des Bundesverfassungsgerichts als evidente Grenzüberschreitungen inhaltlicher Art zu bewerten wären, namentlich die explizite Werbung für eine Partei oder eine Herabsetzung der Oppositionsparteien⁴⁴, sind weder den Pressemitteilungen des Ministeriums der Finanzen noch der durch die Veranstaltungen veranlassten externen Presseberichterstattung zu entnehmen. Bezüglich der einzelnen Termine der Veranstaltungsserie ist unter Berücksichtigung der thematischen Bandbreite der Veranstaltungen nicht ersichtlich, dass die in diesem Zusammenhang aufgesuchten Personen, Einrichtungen, Vereine, Verbände und Unternehmen im Hinblick auf deren Zugehörigkeit zu einem bestimmten Parteienspektrum ausgesucht worden sind. Insofern kann aus dem Erscheinungsbild der Veranstaltungsserie nicht geschlossen werden, dass diese als offene Wahlwerbung angelegt ist.

⁴² Beispielhaft ein Artikel der Berliner Zeitung vom 28. August 2014, der sich eingehend mit dem Termin der „Sommertour“ in Königs Wusterhausen beschäftigt und den Wahlkampftermin am selben Tag nur am Rande erwähnt, einsehbar unter: <http://www.berliner-zeitung.de/brandenburg/linke-spitzenkandidat-goerke-der-kassenwart,10809312,28251318.html>.

⁴³ Siehe Auszüge aus der Pressemitteilung des MdF vom 11. August 2014 (Fn.1): „...informiert sich der Finanzminister über die Entwicklungen des Breiten- und Gesundheitssports...“; „...informiert sich über den Stand der kommunalen Investitionen...“; „...informiert er sich im Finanzamt Nauen über Ausbildung und Studium in Brandenburgs Finanzverwaltung“; „...lässt sich über die finanzielle Situation der Kommune Senftenberg informieren“; „...informiert sich Görke über die Arbeit der Polizei...“; „in einer Kita informiert er sich über Arbeitsbedingungen und inhaltliche Schwerpunkte“; „...lässt sich der Minister über die aktuellen Entwicklungen bei Energieproduktion und Energiespeicherung informieren“; „...lässt sich der Minister über die Lehr- und Forschungsschwerpunkte informieren“.

⁴⁴ BVerfG, Urteil vom 2. März 1977, 2 BvE 1/76, juris, Rn. 72.

bb) Eintreten für eine Wiederwahl der amtierenden Regierung

Als gewichtiges Anzeichen eines parteiübergreifenden Charakters von Öffentlichkeitsarbeit gelten dem Bundesverfassungsgericht Maßnahmen, die als Eintreten für die Amtserhaltung der bestehenden Regierung aus dem bisherigen Amt heraus zu werten sind.⁴⁵ Eine eklatante Grenzüberschreitung sieht es in diesem Zusammenhang bei Inhalten, die die Regierung als von bestimmten Parteien getragen erscheinen lassen. Demgegenüber vermeidet die „Sommertour“ ausdrückliche Bezugnahmen auf die Zugehörigkeit des Finanzministers zur Partei DIE LINKE und vermittelt allenfalls die Botschaft, dass auch nach der Wahl eine Tätigkeit von Herrn Görke in herausgehobener landespolitischer Position wünschenswert sei.⁴⁶ Insbesondere in Anbetracht der Fokussierung auf die Person des Herrn Görke transportiert die „Sommertour“ keine Aussage im Sinne einer globalen Regierungskompetenz der Partei DIE LINKE und stellt diese insofern nicht als „natürliche“ oder „traditionelle“ Regierungspartei dar.

Jedoch können auch Maßnahmen, die die Schwelle ausdrücklicher Verlautbarungen, im Amt bleiben zu wollen oder als bestimmte Partei Regierungskompetenz zu besitzen, nicht erreichen, nach einer Gesamtwürdigung als unzulässiges Eintreten für die Wiederwahl der amtierenden Regierung zu bewerten sein. Dies ist nicht zuletzt daraus abzuleiten, dass nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts bereits das Streuen positiver Bilanzen der Leistungen in der Wahlperiode ein unzulässiges Abzielen von Öffentlichkeitsarbeit auf die Perpetuierung von Regierungsämtern indizieren soll.

Betrachtet unter dem Aspekt potentieller Werbung für die Beibehaltung der Regierung, ist hinsichtlich der Veranstaltungsserie „Sommertour“ festzustellen, dass die Veranstaltungen überwiegend auf Themenstellungen ausgerichtet waren, die sich im Zuständigkeitsbereich anderer Ministerien bewegten, wobei sich aus der Bandbreite der Themenwahl Schnittmengen mit sämtlichen Ressorts der Landesregierung ergaben. Angesichts des als Querschnittsressort angelegten Ministeriums der Finanzen ist die Wahrnehmung von Terminen, die nicht ausschließlich fiskalpolitische Dimensionen haben, nicht von vornherein als fach-

⁴⁵ BVerfG, Urteil vom 2. März 1977, 2 BvE 1/76, juris, Rn. 73.

⁴⁶ Mehrere Veranstaltungsthemen thematisieren ausdrücklich in die Zukunft reichende Entscheidungen und Aufgaben, die Herr Görke nur im Fall einer Wiederwahl begleiten könnte, siehe Pressemitteilung des MdF vom 11. August 2014 (Fn. 1): „In den Gesprächen mit verschiedenen Akteuren dieses Prozesses macht sich der Finanzminister ein detailliertes Bild über die anstehenden Aufgaben dieses Regionalen Wachstumskerns“; „Im Gespräch mit den Vertretern des Verbandes [der Bauindustrie Berlin-Brandenburg e.V.] wird der Finanzminister über die zukünftigen Entwicklungen reden“.

lich ungerechtfertigt anzusehen. Gleichwohl wird es für die Einordnung der sachlichen Rechtfertigung von Terminen in ressortfremden Angelegenheiten darauf ankommen, inwieweit zumindest teilweise Finanzierungsfragen angesprochen sind. Bei der überwiegenden Zahl der zu ressortfremden Angelegenheiten wahrgenommenen Termine fehlte es an unmittelbaren Bezügen zur haushaltspolitischen Dimension des jeweiligen Themas, da das (ressortfremde) Thema selbst im Zentrum der Veranstaltung stand.⁴⁷ Dieses inhaltliche Ausgreifen der Veranstaltungen auf maßgebliche Themenfelder weiterer Ressorts dürfte beim durchschnittlichen Rezipienten indes weniger als Werbung für die gesamte Regierung und deren Wiederwahl als vielmehr wiederum für die Person des Herrn Görke zu verstehen sein. Die Botschaft, der Finanzminister bringe sich in alle maßgeblichen Politikfelder des Landes Brandenburg ein, unterstreicht primär den Eindruck staatstragender Qualitäten des Finanzministers. Eventuelle Werbeeffekte für die Landesregierung treten hinter die personenbezogenen Elemente der Veranstaltungsserie zurück.

Der Hervorhebung einer staatstragenden Rolle des Finanzministers unter Beimessung ressortübergreifender Kompetenzen werden werbende Effekte für eine Fortsetzung der bestehenden Regierung nicht abzusprechen sein; als explizite Werbung für die Wiederwahl einer von bestimmten Parteien getragenen oder der seinerzeit bestehenden Regierung ist die „Sommertour“ demgegenüber nicht zu verstehen. Es verbleibt das Indiz für eine Grenzüberschreitung, die jedoch ohne das Hinzutreten weiterer Umstände nicht die Qualität eines Verfassungsverstoßes erreicht.

cc) Vorliegen eines Informationsbedürfnisses der Öffentlichkeit

Die Wahrnehmung des verfassungsrechtlich geschützten Rechts der Regierung, mit öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen in Erscheinung zu treten, bedingt, dass der Schwerpunkt der Öffentlichkeitsarbeit auf dem Gebiet sachlich gebotener Information liegt.⁴⁸ Die vom Ministerium der Finanzen gewählte Form, die Veranstaltungsreihe unter den gemeinsamen Rahmen einer „Sommertour“ zu fassen, gibt Veranlassung, nicht auf den Aussagewert der jeweiligen Einzeltermine abzustellen, sondern die Veranstaltungsserie als einheitliche Maßnahme der Öffentlichkeitsarbeit zu betrachten. In diesem Zusammenhang ist

⁴⁷ So etwa die Veranstaltungen „Information des Finanzministers über die Entwicklungen des Breiten- und Gesundheitssports“; „Information über Arbeitsbedingungen und inhaltliche Schwerpunkte in einer Kita“; „Information über die aktuellen Entwicklungen bei Energieproduktion und Energiespeicherung“; „Information über Lehr- und Forschungsschwerpunkte“, siehe Pressemitteilung des MdF vom 11. August 2014 (Fn.1).

⁴⁸ BVerfG, Urteil vom 2. März 1977, 2 BvE 1/76, juris, Rn. 76.

zunächst festzustellen, dass nur wenige der im Rahmen der „Sommertour“ anberaumten Termine⁴⁹ einen Schwerpunkt im Unterhaltungsbereich aufweisen, der seiner Gewichtung nach auf ein - außerhalb zulässiger Öffentlichkeitsarbeit stehendes⁵⁰ - Verlassen der Grundlagen sachbezogener Information im Rahmen der Organzuständigkeit hindeutet. Mithin handelt es sich in einer Gesamtschau aller Termine der „Sommertour“ nicht um eine reine Unterhaltungsveranstaltung.

Maßstab für eine Grenzüberschreitung ist, ob sich die Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen des jeweiligen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereiches bewegt.⁵¹ Hieraus ist abzuleiten, dass ein sachlich begründeter Informationsbedarf der Öffentlichkeit durch ein Mitglied der Regierung umso weniger anzunehmen sein wird, je weiter sich der Gegenstand der Öffentlichkeitsarbeit vom Kernbereich der Ressortkompetenzen entfernt. Vor diesem Hintergrund lassen sich jedenfalls die Termine „Präsentation der fünften Folge der Kinderleicht-Reihe des Finanzministeriums“ am 13. August 2014, „Information über Ausbildung und Studium in Brandenburgs Finanzverwaltung im Finanzamt Nauen“ am 14. August 2014 sowie „Überblick über die Prozessabläufe des Schallschutzes für die Anwohner als Aufsichtsratsmitglied der FBB“ am 18. August 2014, die in den Zuständigkeitsbereich des Finanzministers fallen, außerhalb des Kontextes der Landtagswahl als legitime Präsentation sachlicher Aufgaben und Maßnahmen einordnen. Die übrigen Termine an den vorgenannten und weiteren Veranstaltungstagen⁵² weisen demgegenüber inhaltliche Schwerpunkte auf, die zumindest im Grenzbereich der Zuständigkeit anderer Ressorts liegen. Hierbei deuten die Themenstellungen und deren Bandbreite darauf hin, im Hinblick auf ihre Eignung gewählt worden zu sein, eine Plattform für ein Resümee der gesamten ablaufenden Legislaturperiode auf verschiedenen - allesamt in der vorangegangenen Wahlperiode zentralen - Politikfeldern bieten zu können, etwa auf dem Gebiet der Bildungs-, Energie-,

⁴⁹ Hierzu werden die „Besichtigung des Turmes der Stadtmauer mit dem Verschönerungsverein der Stadt Gransee“, der „Grillabend 2014 des Bauindustrieverbandes Berlin-Brandenburg“, die Eröffnung des Sommerfest 2014 der ILB mit einem Grußwort“; und die Teilnahme „am Straßenfußball-Turnier der Brandenburgischen Sportjugend“ zu zählen sein, siehe Auszüge aus der Pressemitteilung des MdF vom 11. August 2014 (Fn. 1).

⁵⁰ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 23. Oktober 2006, VGH O 17/05, juris, Rn. 24.

⁵¹ StGH Hessen, Urteil vom 20. Dezember 1990, P.St. 1114, juris, Rn. 42; vgl. BVerfG, Urteil vom 2. März 1977, 2 BvE 1/76, juris, Rn. 70.

⁵² Siehe Veranstaltungsübersicht entsprechend der Pressemitteilung des MdF vom 11. August 2014 (Fn. 1).

Sport- und Wirtschaftspolitik.⁵³ Hierfür spricht der weit überwiegende Anteil von Terminen, die durch Gestaltung des jeweiligen Besichtigungsanlasses eine Positivberichterstattung über die mit dem angesprochenen Themenfeld in Zusammenhang stehenden Regierungsaktivitäten erwarten ließen. Das Anberaumen von Gelegenheiten, die auf Präsentationen von Regierungsbilanzen ausgerichtet sind, indiziert wie oben dargestellt ein werbemäßiges und damit parteiergreifendes Eintreten für eine Wiederwahl der Regierung und wird daher schon aus diesem Grund nicht als sachlich gerechtfertigte Information des Bürgers zu werten sein. Diese Fernwirkungen ausgeklammert, beschränkt sich der objektive Gehalt der „Sommertour“ im Wesentlichen darauf, eine Berichterstattung darüber auszulösen, dass sich der Finanzminister über eine Vielzahl von Sachverhalten informiert, die im Zusammenhang mit für ihn überwiegend ressortfremden, aber landespolitisch bedeutsamen Themenfeldern stehen. Das Hinwirken auf eine Presseberichterstattung über solche Aktivitäten des Ministers ist somit einem regierungsamtlichen Arbeitsbericht gleichzustellen, dessen sachlicher Informationsgehalt, der ihn als Mittel zulässiger Öffentlichkeitsarbeit legitimieren könnte, jedoch durch die Vereinnahmung ressortfremder Politikfelder zurückgedrängt wird.

dd) Äußere Form der Veranstaltungsreihe

In die Abwägung, ob Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit nach einer Gesamtwürdigung auf ein Hineinwirken in den Wahlkampf abzielen, ist nach Maßgabe des Bundesverfassungsgerichts deren äußere Form mit einzubeziehen und mit dem informativen Gehalt der Maßnahme in Verhältnis zu setzen. Trete dieser hierbei „eindeutig hinter die reklamehafte Aufmachung zurück“ und sei „bei unbefangener Betrachtung“ eher die „Steigerung des Bekanntheitsgrades und [...] Sympathiewerbung“ für Mitglieder der Regierung bezweckt, gebe dies entsprechend einen gewichtigen Anhaltspunkt für parteiergreifende Öffentlichkeitsarbeit.⁵⁴

⁵³ Siehe Auszüge aus der Pressemitteilung des MdF vom 11. August 2014 (Fn. 1): „...informiert sich der Finanzminister zum Stand bei bedarfsgerechten und barrierefreien Sportstätten“; „Die Prignitz hat eine gute Entwicklung genommen. In den Gesprächen mit verschiedenen Akteuren dieses Prozesses...“; „führt Finanzminister Görke das Gespräch zu den Themen der Inklusion, der Erhöhung der Unterrichtsqualität, der Minimierung des Unterrichtsausfalles und der Verringerung der Zahl der SchulabbrecherInnen“; „Die Energiewende ist für Brandenburg ein zentrales politisches Projekt. [...] Auf seiner Station [...] lässt sich der Minister über die aktuellen Entwicklungen [...] informieren“.

⁵⁴ BVerfG, Urteil vom 2. März 1977, 2 BvE 1/76, juris, Rn. 74.

Die für die Veranstaltungsserie gewählte Begrifflichkeit der „Sommertour“ stellt für sich genommen keine Bezüge zur Sacharbeit des Ministeriums der Finanzen herstellt, sondern ist dem regelmäßig im Zusammenhang mit Unterhaltungsveranstaltungen⁵⁵, aber auch bei politischen Kampagnen⁵⁶ verwendeten Vokabular entlehnt. Nicht zuletzt bedienen sich auch andere Parteien im Landeswahlkampf dieser Bezeichnung.⁵⁷ Mit der Bündelung von Einzelveranstaltungen durch ein übergreifendes Motto und der damit einhergehende Steigerung der Werbewirksamkeit macht das Ministerium von Methoden der Public Relations Gebrauch. Mithin gibt bereits die kampagnenhafte Zusammenfassung der Einzeltermine Hinweise auf einen schwerpunktmäßig werbenden Charakter der Maßnahme.⁵⁸ Darüber hinaus unterstreicht das titelgebende Motto der „Sommertour des Finanzministers“, mit dem in der Ankündigung sämtlicher Termine die Präsenz des Finanzministers in den Mittelpunkt gerückt wird, den Eindruck einer auf die Person des Finanzministers zugeschnittenen Maßnahme der Öffentlichkeitsarbeit.

Klarzustellen ist, dass die strengen auf Abgrenzung von reinen Werbemaßnahmen abzielenden Kriterien nicht als Verbot von - etwa im Vergleich zu klassischen Druckerzeugnissen - moderneren Formen regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit zu verstehen sind.⁵⁹ Eine insbesondere von den Verfassungsgerichten der Länder - im Hinblick auf die über 30 Jahre zurückliegende Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts - als notwendig erkannte „Anpassung an Kommunikationsformen heutiger ‚Mediendemokratie‘“⁶⁰ vermag aber nichts daran zu ändern, dass eine ggf. in der äußeren Form weiterentwickelte Öffentlichkeitsarbeit sich innerhalb der zum inhaltlichen Rahmen entwickelten verfassungsrechtlichen Grenzen zu bewegen hat. Der Einsatz von Public Relations-Vokabular als modernem Instrument der Werbebranche indiziert insofern nicht per se ein Abgleiten

⁵⁵ Beispiele für Medienveranstaltungen: „Die große NDR-Sommertour 2014“, einsehbar unter: <http://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/Die-grosse-NDR-Sommertour-2014,sommertour3753.html>, „Kein Sommer ohne MDR-Sommertour!“, einsehbar unter: http://www.mdr.de/mdr-sachsen-anhalt/mdr-sommertour114_zc-924828a5_zs-af58dc4d.html.

⁵⁶ Beispiele für Parteiveranstaltungen: FDP Sommertour 2013, <http://www.fdp-sommertour.de/>; Sommertour 2013 der CDU-Fraktion im Landtag Brandenburg, einsehbar unter: <http://www.cdu-fraktion-brandenburg.de/termine-karte/tag/PDM>.

⁵⁷ Vgl. Sommertour 2014 der Abgeordneten der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, einsehbar unter: <http://www.gruene-fraktion-brandenburg.de/veranstaltungen/sommertour-2014/>.

⁵⁸ Vergleiche zum Kampagnencharakter einer Anzeigenserie StGH Hessen, Urteil vom 20. Dezember 1990, P.St. 1114, juris, Rn. 47.

⁵⁹ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 23. Oktober 2006, VGH O 17/05, juris, Rn. 30.

⁶⁰ *Hufen*, Legitimität und Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit von Landesregierungen, in: LKRZ 2007, S. 41 (S. 45).

regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit in die unzulässige Wahlwerbung. Legitimiert ist er jedoch nur, soweit er mit den Mitteln verbesserter Kommunikation dem Transport einer sachlichen Information dient. Ebendies ist der „Sommertour“ nach den vorgenannten Darlegungen zu ihrem inhaltlichen Aussagewert nur eingeschränkt zu entnehmen.

Soweit den Terminen in ihrer Gesamtschau unbeschadet der dargelegten Zweifel an deren Sachbezug ein Informationswert im Sinne eines Arbeitsberichts des Finanzministers zuzumessen ist, wird dieser überlagert von der mit der Häufung ressortübergreifender Termine einhergehenden Darstellung einer Präsenz des Finanzministers auf zahlreichen wichtigen Feldern der Landespolitik. Gerade die Anzahl von untereinander in keinem Sachzusammenhang stehenden Terminen, die thematisch ausschließlich vom Marketingbegriff der „Sommertour“ zusammengehalten werden, lässt den inhaltlichen Charakter der jeweiligen Einzeltermine gegenüber der Präsentation der Mannigfaltigkeit der Interessen, Aktivitäten und Problemlösungskompetenzen der solcherart in den Vordergrund gerückten Person des Finanzministers zurücktreten. Mittels der Darstellung ganzheitlicher landespolitischer Kompetenz und Verantwortung als Kernaussage der Veranstaltungsserie werden dem Finanzminister mittelbar mit einem Ministerpräsidenten vergleichbare Qualitäten zugeschrieben, womit werbemäßige Abstrahleffekte zugunsten der Position des Finanzministers als seinerzeitigem Spitzenkandidaten der Partei DIE LINKE verbunden gewesen sein dürften.

ee) Wachsende Intensität von Maßnahmen mit heranrückendem Wahltermin

Weitere Aspekte der äußeren Form der Veranstaltungsserie deuten im Lichte der seitens des Bundesverfassungsgerichts erarbeiteten Kriterien ebenfalls auf den werbegeprägten Charakter der „Sommertour“ hin. Sowohl die Häufung von Maßnahmen, die die Person des Mitglieds der Regierung in den Mittelpunkt stellen, als auch die Herbeiführung dieser Häufung in der Vorwahlzeit indizieren demnach eine Wahlkampforientierung der Öffentlichkeitsarbeit.⁶¹ Je weniger nach Art und Umfang vergleichbare Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit das jeweilige Regierungsmitglied in der Legislaturperiode durchgeführt habe, umso mehr gebe die Häufung von personenbezogener Öffentlichkeitsarbeit in der Vorwahlzeit Anhaltspunkte dafür, dass die Sympathiewerbung für den betreffenden Minis-

⁶¹ BVerfG, Urteil vom 2. März 1977, 2 BvE 1/76, juris, Rn. 75.

ter im Vordergrund stehe.⁶² Ausweislich der Archivrubrik der im Internet veröffentlichten Pressemitteilungen des Ministeriums der Finanzen⁶³ handelte es sich bei der „Sommertour“ um die erste und einzige Veranstaltungsreihe der betreffenden Legislaturperiode, in deren Rahmen der Finanzminister in dichter Folge landesweit und in einem engen zeitlichen Zusammenhang „Informationsbesuche“ zu einer Reihe landespolitisch bedeutsamer Themen vorgenommen hat. Lediglich einzelne Themen wie die Veröffentlichung einer Ausgabe der „Kinderleicht“-Schriftenreihe und presseöffentliche Erläuterungen zur Ausbildungssituation in der Finanzverwaltung knüpfen an vergleichbare Termine in den Vorjahren an, wobei zu diesen Zeitpunkten jeweils nur der Einzeltermin und dessen sachlicher Anlass den Gegenstand der presseöffentlichen Präsentation bildete; eine Einbettung in eine Veranstaltungsserie erfolgte nicht. Zudem wurde - anders als bei thematisch verwandten Einzelterminen in den Vorjahren - bei der „Sommertour“ von einer Begleitung der Termine durch die Finanzstaatssekretärin abgesehen, was die Fokussierung auf die Person des Finanzministers unterstreicht. Dies zusammengefasst, verstärkt der Umstand der Erst- und Einmaligkeit des Formats einer Veranstaltungsserie und ihrer Ausgestaltung den Eindruck einer bewussten Platzierung in der Vorwahlzeit.

ff) Verstoß gegen das Gebot äußerster Zurückhaltung in der Vorwahlzeit

Mit Heranrücken des Wahltermins ist, wie bereits skizziert, von einer zunehmenden Unvermeidlichkeit der Auswirkungen von Öffentlichkeitsarbeit auf das Wahlergebnis auszugehen. Dem liegt die Überlegung zugrunde, dass sachlich gehaltene regierungsamtliche Arbeits-, Leistungs- und Erfolgsberichte, die sich außerhalb der Vorwahlzeit im Bereich des Zulässigen bewegen, nunmehr im Wahlkampf Wirkungen zugunsten der die Regierung tragenden Parteien entfalten können und daher in der Vorwahlzeit grundsätzlich kritisch zu betrachten sind.

(1) Zeitrahmen der Geltung des Gebots äußerster Zurückhaltung

Die „Sommertour“ des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg wurde - unter Zugrundelegung der engsten dazu vertretenen Maßgaben - in der Vorwahlzeit der Wahl

⁶² StGH Hessen, Urteil vom 20. Dezember 1990, P.St. 1114, juris, Rn. 52.

⁶³ Siehe für die Jahre 2010 bis 2013 die jeweiligen Jahresübersichten der Pressemitteilungen auf den Internetseiten des Ministerium der Finanzen, einsehbar unter:
http://www.mdf.brandenburg.de/cms/detail.php/lbm1.c.224141.de/bbo_press?_year=2013&_cat=;
http://www.mdf.brandenburg.de/cms/detail.php/lbm1.c.224141.de/bbo_press?_year=2012&_cat=;
http://www.mdf.brandenburg.de/cms/detail.php/lbm1.c.224141.de/bbo_press?_year=2011&_cat=;
http://www.mdf.brandenburg.de/cms/detail.php/lbm1.c.224141.de/bbo_press?_year=2010&_cat=.

zum 6. Brandenburgischen Landtag veranstaltet. Die mit Pressemitteilung des Ministeriums vom 11. August 2014 am selben Tag begonnene und bis zum 6. September 2014 durchgeführte Veranstaltungsreihe endete acht Tage vor der auf den 14. September 2014 festgelegten⁶⁴ Landtagswahl. Die „Sommertour“ fällt somit innerhalb des Zeitrahmens der Vorwahlzeit in die „heiße Phase“ des Wahlkampfs, sodass die zur genaueren Abgrenzung des Beginns der Vorwahlzeit erarbeiteten Kriterien⁶⁵ außer Betracht bleiben können.

(2) Beschränkung auf informierende Maßnahmen aus akutem Anlass

Die Rechtfertigung der Regierung, ggf. in unmittelbarer Nähe zum Wahltermin als Rückausnahme zu den aufgestellten Beschränkungen Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben, leitet sich aus dem Eintritt von Seiten der Regierung nicht beeinflusster äußerer Umstände ab, die das Gewicht eines akuten Anlasses erreichen. Mithin muss sich der Erklärungsbedarf objektiv aufdrängen, er unterliegt keiner politischen Deutungshoheit.

Im Kontext der „Sommertour“ weist lediglich die Veranstaltung am 17. August 2014, bei der der Finanzminister „die Polizeireviere Neuenhagen, Strausberg und Seelow“ besuchte und hierbei „die von ihm gemeinsam mit Innenminister Holzschuher vereinbarte neue Brandenburgische Erschwerniszulagenverordnung“⁶⁶ vorstellte, Zusammenhänge mit Novellierungen als dem primär tauglichen Auslösungsmoment eines akuten Anlasses auf. Der Zeitpunkt des für das Inkrafttreten der Verordnung maßgeblichen Kabinettsbeschlusses unterliegt der Steuerung der Landesregierung, sodass es an einem äußeren, mit dem Inkrafttreten eines Gesetzes im formellen Sinne vergleichbaren Anlass fehlt. In der Pressemitteilung vom 17. August 2014 wird zudem die Intention der Landesregierung, den Beschluss im unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang mit der Landtagswahl zu fassen, ausdrücklich erwähnt.⁶⁷

⁶⁴ Bekanntmachung des Wahltages für die Landtagswahl 2014, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg Nummer 44 vom 10. Dezember 2013, einsehbar unter: http://www.bravors.brandenburg.de/sixcms/media.php/15/GVBI_I_44_2013.pdf.

⁶⁵ StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 27.02.1981. ESVGH 31, S. 81ff.: „Zeitraum von fünf bis sechs Monaten“; StGH Hessen, Urteil vom 20. Dezember 1990, P.St. 1114, juris, Rn. 46; „jedenfalls der Abschluss der parlamentarischen Sommerpause ca. fünf Monate vor dem Wahltermin“.

⁶⁶ Pressemitteilung des Ministerium der Finanzen vom 17. August 2014, einsehbar unter: <http://www.mdf.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.373289.de>.

⁶⁷ Siehe Pressemitteilung des MdF vom 17. August 2014 (Fn. 66): „...wird nun auch die Erhöhung der Erschwerniszulagen wie gegenüber dem Landtag zugesagt noch in dieser Wahlperiode beschlossen werden“.

Im Hinblick auf die Ressortzuständigkeiten des Ministeriums der Finanzen sind konkrete Ereignisse im Kontext des Länderfinanzausgleichs, der Ausbildung in der Finanzverwaltung oder von fluglärmbedingten Schallschutzmaßnahmen, die Anhaltspunkte für einen besonderen Erörterungsbedarf gerade in der „heißen Phase“ des Wahlkampfs geben könnten, nicht ersichtlich. Vielmehr waren Gegenstand der vorgenannten Informations- und Diskussionsveranstaltungen durchweg Themen, die über die Legislaturperiode hinweg im landespolitischen Diskurs standen. Soweit der inhaltliche Schwerpunkt einzelner Termine der „Sommertour“ auf für den Finanzminister ressortfremden Themenfeldern liegt, mangelt es diesen nach obigen Maßgaben unter Berücksichtigung der kampagnenhaften Einbettung an einem primär informierenden, wettbewerbsneutralen Charakter der Maßnahme, sodass es am Anknüpfungspunkt eines „akuten Anlasses“, dem damit die Grundlage entzogen ist, fehlt. Dass darüber hinaus einzelne Termine wegen eines Unterhaltungscharakters, der „besonders gezielt auf den gerade laufenden Wahlkampf“ Bezug nimmt und dadurch die Chancengleichheit beeinträchtigt⁶⁸, aus dem Kreis der Informationsveranstaltungen aus „akutem Anlass“ ausscheiden müssen, dürfte bei einzelnen Veranstaltungen nicht fernliegend sein⁶⁹, kann aber im Hinblick auf den auch im Übrigen sich nicht im erforderlichen Maße aufdrängenden Anlassbezug der Termine dahingestellt bleiben.

c) Gesamtwürdigung der Indizien

aa) Verstoß gegen das Neutralitätsgebot durch Hineinwirken in den Wahlkampf

Die Bündelung der Einzeltermine zu einer „Sommertour“ rückt die Person des Finanzministers in den Vordergrund. Die in den einzelnen Terminen vermittelte Sachinformation tritt dahinter zurück. Die Termine sind allenfalls mit der Veröffentlichung von Arbeitsberichten vergleichbar. Der sachliche Informationsgehalt der Termine wird jedoch dadurch geschmälert, dass deren Zusammenfassung unter dem Motto der „Sommertour“ nicht die inhaltliche Dimension des Themas, sondern die Beschäftigung des Finanzministers mit diesem Thema in den Mittelpunkt stellt. Gegenüber diesem inhaltlichen Aussagewert der Veranstaltungsserie treten die Elemente der Sympathiewerbung für den Finanzminister deutlich in den Vordergrund. Der - zumal zuvor nicht in diesem Maße ersichtliche - Umfang der öffentlichen Präsenz des Finanzministers, die Anzahl der Einzeltermine, die an den Ablauf

⁶⁸ Hufen (Fn. 60), S. 46.

⁶⁹ Siehe hierzu die in Fn. 49 benannten Veranstaltungen.

einer Wahlkampftour angelegte Bereisung der Regionen des Landes Brandenburg, die Platzierung der „Sommertour“ in zeitlicher Nähe zur Landtagswahl und nicht zuletzt die mit dem Begriff der „Sommertour“ einhergehende kampagnenhafte Inszenierung sind jedenfalls in der Summe als Elemente zu verstehen, die mehr der Steigerung des Bekanntheitsgrades des Finanzministers dienen als dem Transport einer Sachinformation. Mithin ist die „Sommertour“ als in den Wahlkampf hineinwirkende Maßnahme der Öffentlichkeitsarbeit im Sinne der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Maßstäbe einzuordnen.

bb) Verstoß gegen das Gebot der Chancengleichheit wegen potenzieller Auswirkungen auf das Wahlergebnis

Als Maßnahme, die in der Gesamtschau ihrer Einzelveranstaltungen die Charakteristika einer parteiübergreifenden Öffentlichkeitsarbeit aufweist, muss die „Sommertour“ angesichts ihrer Platzierung in der „heißen Phase“ des Wahlkampfs die grundsätzliche Annahme einer damit einhergehenden Beeinflussung des Wahlergebnisses und somit einer Beeinträchtigung des Gebots der Chancengleichheit gegen sich gelten lassen. Den hohen Anforderungen in Bezug auf das Vorliegen eines objektiven Anlasses und der Neutralität der Maßnahme, die an die Rechtfertigung von in der Vorwahlzeit betriebener Öffentlichkeitsarbeit gestellt werden, vermag die „Sommertour“ weder mit Blick auf die Einzeltermine noch bei deren Gesamtbetrachtung als Veranstaltungsserie gerecht zu werden. Für die Terminierung der Veranstaltungen ist ein anderer Hintergrund als die bevorstehende Wahl nicht erkennbar. Paradigmatisch hierfür ist der Titel der Veranstaltungsreihe - „Sommertour des Finanzministers“ - im Hinblick auf seine Implikation, dass der Anwesenheitswunsch des Finanzministers selbst den Ausschlag für dessen Präsenz bei den jeweiligen Gelegenheiten gegeben hat, und der im Übrigen keine Rückschlüsse auf sachbezogene, äußere Anlässe für die Einzeltermine der Veranstaltungsreihe zulässt. Das Fehlen solcher äußerer Anlässe verstärkt den Eindruck des Verstoßes gegen das Gebot äußerster Zurückhaltung, der durch die Häufung von auf den Finanzminister zugeschnittenen Terminen in der unmittelbaren Vorwahlzeit und den insgesamt nicht wettbewerbsneutralen Charakter der Veranstaltungsserie bereits vorgeprägt ist. Das Zusammenfallen einer Vielzahl von Umständen, die nach Maßgabe des Bundesverfassungsgerichts eine parteiübergreifende Einwirkung in den Wahlkampf indizieren - namentlich die Häufung von Maßnahmen in unmittelbarer Nähe zum Wahltermin, das Fehlen äußerer fach- und ressortspezifischer Anlässe sowie das Hervortreten werbemäßiger Elemente - lässt es naheliegend erscheinen, dass der Maßstab der „Häufung und Massivität“ der Grenzüberschreitungen bei Gesamtbetrachtung der „Sommertour“ als erfüllt anzusehen ist. Somit ist davon auszugehen, dass neben dem

Neutralitätsgebot angesichts nicht auszuschließender Auswirkungen auf das Wahlergebnis das Recht auf Chancengleichheit der Parteien durch die Veranstaltung der „Sommertour“ verletzt worden ist. Diese wird daher insgesamt als außerhalb des Bereichs zulässiger regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit einzuordnende Maßnahme des Ministeriums der Finanzen mit wahlwerbendem Charakter zu bewerten sein.

IV. Parallelität der „Sommertour“ des Finanzministers und Wahlkampfveranstaltungen der Partei DIE LINKE

1. Verstoß gegen verfassungsrechtliche Schranken regierungsamtlichen Handelns aus der Perspektive der handelnden Landesregierung

Soweit die „Sommertour“ nach hier vertretener Sichtweise bereits für sich genommen die vom Grundsatz der Chancengleichheit gesetzten Grenzen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit überschreitet, kommt es auf das Hinzutreten der zur „Sommertour“ abgehaltenen, parallelen Wahlkampfveranstaltungen der Partei DIE LINKE nicht an. Offene inhaltliche Bezugnahmen oder Verweise anlässlich der Termine der „Sommertour“ auf Wahlkampfveranstaltungen der Partei DIE LINKE sind nicht ersichtlich. Vielmehr vermeidet die „Sommertour“ gerade im Hinblick auf ihren Zuschnitt auf die Präsentation von Kompetenzen des Finanzministers offene Parteiwerbung.

Unbeschadet dessen spricht viel dafür, dass mit der zeitlichen und räumlichen Nähe eines Wahlkampftermins des Herrn Görke zu einem unmittelbar vorangegangenen regierungsamtlich organisierten Termin in seiner Funktion als Finanzminister logistische Vorteile einhergegangen sind. Im Lichte der obigen Betrachtung der „Sommertour“ sind die Verwendungen öffentlicher Mittel für die An- und Abreise zu den jeweiligen regierungsamtlichen Terminen auch ohne das Hinzutreten von organisatorischen Synergieeffekten mit nachfolgenden Wahlkampfterminen als unzulässiger Einsatz staatlicher Mittel im Einsatz für eine Partei zu bewerten. Handelte es sich bei der „Sommertour“ demgegenüber um eine sich im Rahmen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit bewegende Veranstaltungsreihe, wäre die logistische Begünstigung der Wahlkampftermine der Partei DIE LINKE durch die entsprechend örtlich abgestimmte Anwesenheit des Herrn Görke in seiner Funktion als Finanzminister unter dem Aspekt der Beeinträchtigung der Chancengleichheit gesondert zu betrachten. Die veröffentlichten Angaben des Ministeriums der Finanzen einerseits sowie der

Partei DIE LINKE andererseits lassen jedoch Rückschlüsse auf eine bewusste Abstimmung auf Wahlkampftermine der Partei DIE LINKE seitens des Ministeriums nicht zu.⁷⁰

2. Verstoß gegen verfassungsrechtliche Schranken der Wahlwerbung der Parteien aus der Perspektive der Partei DIE LINKE

Soweit Herr Görke als Spitzenkandidat der Partei DIE LINKE im Vorfeld der Wahlen zur sechsten Wahlperiode des Landtages Brandenburg an zahlreichen Wahlkampfveranstaltungen der Partei DIE LINKE teilnimmt und auf diesen Sachverhalt in Veröffentlichungen der Partei hingewiesen wird, fällt dies als Ausgestaltung des Rechts auf Wahlwerbung in den Schutzbereich des Art. 21 Abs. 1 GG. Parteiische Bewertungen und Äußerungen zur Regierungsarbeit sind Ausfluss der Aufgabe der Parteien, bei der politischen Willensbildung mitzuwirken. Die aus dem Neutralitätsgebot entwickelten Schranken binden allein die Öffentlichkeitsarbeit betreibenden staatlichen Organe; ein verfassungsrechtliches Gebot, sich Materials der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit weder direkt noch indirekt zu bedienen, existiert insoweit nicht.⁷¹ Aus dem Verbot, regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit den Parteien zum Zweck der Wahlwerbung zu überlassen, ergeben sich somit keine verfassungsrechtlichen Beschränkungen für Bezugnahmen der Parteien auf derartige Regierungsaktivitäten. Mithin berührt die Bezugnahme auf Termine der „Sommertour“ des Finanzministers⁷², soweit sie auf Internetseiten der Partei DIE LINKE oder ihres seinerzeitigen Spitzenkandidaten Herrn Görke zu finden ist, nicht den Schutzbereich des Neutralitätsgebots und des Rechts auf Chancengleichheit. Das bloße Ausnutzen des wahlwerbenden Charakters einer regierungsamtlichen Veranstaltung durch eine Partei verletzt diese Garantien - anders als die Durchführung einer solchen Veranstaltung durch die Regierung - nicht. Anknüpfungspunkt für die Bewertung der verfassungsrechtlichen Dimension der engen zeitlichen Verknüpfung der „Sommertour“ des Finanzministers und der Wahlkampf-

⁷⁰ Pressemitteilungen zu den jeweiligen Terminen sind in kurzem zeitlichen Abstand ergangen (Vorstellung der Wahlkampagne der Partei DIE LINKE am 5. August 2014, siehe: <http://www.christian-goerke.de/politik/partei/detail/browse/1/zurueck/partei-1/artikel/soziales-brandenburg-das-ist-die-linke-wahlkampagne-der-linken-brandenburg/>; Vorstellung der „Sommertour“ mit Pressemitteilung vom 11. August 2014 (Fn. 1), wobei für beide Veranstaltungsreihen von einem erheblichen, hier aber nicht näher bekannten organisatorischen Vorlauf auszugehen ist.

⁷¹ Jekewitz, Inhalt und Reichweite der BVerfG-Entscheidung zur staatlichen Öffentlichkeitsarbeit, in: ZRP 1977, S. 300 (S. 303).

⁷² Entsprechend des (unterdessen gelöschten) Terminverzeichnisses in der Rubrik „Görke vor Ort“, einsehbar unter: http://www.christian-goerke.de/nc/landtagwahl_2014/goerke_vor_ort/, abgerufen am 30. Januar 2015.

veranstaltungen der Partei DIE LINKE bleiben somit allein die diesbezüglichen Regierungsaktivitäten.

V. Verwendung von regierungsamtlichem Material der Öffentlichkeitsarbeit im Kontext der Wahlwerbung der Partei DIE LINKE

1. Sachverhalt

Auf die im Zuge der Wiedergabe des Gutachtenauftrags gegebene Sachverhaltsdarstellung wird verwiesen. Ob es zwischen dem Ministerium der Finanzen und Herrn Krämer nicht nur zu einem Vertragsschluss gekommen ist, sondern Herrn Krämer die fraglichen Mittel auch zugeflossen sind, muss unter Berücksichtigung der hierzu gegebenen Angaben der Landesregierung („Verzicht“ auf die „vorgesehene“ Vergütung⁷³) offen bleiben. Auch bleibt angesichts der Vertragsaufhebung unklar, ob Herr Görke durch die presseöffentlich gemachte Zahlung von 700 Euro aus eigenen Mitteln in den vormals zwischen dem Ministerium und Herrn Krämer geschlossenen Vertrag eingetreten ist.

2. Verfassungsrechtliche Würdigung

Fraglich ist, ob dem oben dargestellten Sachverhalt im Lichte der Bewertung der „Sommertour“ eine eigenständige verfassungsrechtliche Dimension zukommt. Im Wege der am 31. Juli 2014 mit Herrn Krämer geschlossenen Vereinbarung ist das Ministerium der Finanzen die Verpflichtung eingegangen, öffentliche Mittel im Gegenzug zur Erbringung der mit dem Ministerium vereinbarten Leistungen auszureichen. Dieser Sachverhalt trägt im Verbund mit den weiteren Maßnahmen im Zuge der „Sommertour“ zu den Umständen bei, aufgrund derer die „Sommertour“ als gegen den Grundsatz der Chancengleichheit verstößend einzuordnen ist. Bereits die vertragsgegenständliche Beauftragung des Herrn Krämer zur Dokumentation und medialen Aufbereitung der „Sommertour“ sind notwendiger Bestandteil des Maßnahmenkanons, der die „Sommertour“ in den Rang einer unzulässig wahlwerbenden Veranstaltung hebt. Eine davon isolierte verfassungsrechtliche Betrachtung der Auftragsvergabe an Herrn Krämer einerseits sowie der Zweitverwertung regierungsamtlicher Fotos in wahlwerbenden Zusammenhängen andererseits erscheint wenig zielführend. Unabhängig von der Frage, ob das Ministerium der Finanzen bewusst die Herstellung von Material befördert hat, welches Eignung zur Wahlwerbung seitens der Partei DIE LINKE besitzt, ist festzustellen, dass eine solche Zweitverwertung faktisch mög-

⁷³ LT-Drs. 6/226, Antwort der Landesregierung auf die Fragen 8 und 9.

lich gewesen ist. Dies kollidiert mit der - vom Bundesverfassungsgericht aus dem Verbot der Finanzierung des Parteienwahlkampfes mit öffentlichen Mitteln hergeleiteten - Anforderung, ein Mindestmaß von Vorkehrungen zur Vermeidung der Überlassung von Material der Öffentlichkeitsarbeit der Regierung an Parteien zu Wahlkampfzwecken zu treffen.⁷⁴ Die zur Vertragsgestaltung bekannten Details legen nahe, dass - analog zu entsprechenden Hinweisen in regierungsamtlichen Veröffentlichungen - Vorkehrungen in dem Sinne der Abgabe einer Erklärung, die Verwendung der Fotos als Material der Wahlwerbung zu unterlassen, nicht getroffen worden sind.⁷⁵ Insofern wird es nicht fehl gehen, dem Ministerium die angesichts der gegebenen Rahmenbedingungen - insbesondere der Beteiligung des Herrn Krämer am Wahlkampf der Partei DIE LINKE - zumindest nicht fernliegende (Zweit-)Verwertung der Fotos zuzurechnen. Im Kontext der Bewertung der „Sommertour“ unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten fügt sich dieser Aspekt ein in die Reihe von Indizien, die den wahlwerbenden Charakter der Veranstaltungsserie erhärten, und geht in dieser Gesamtwürdigung auf. Eine präzise Quantifizierung geldwerter Vorteile, die der Partei DIE LINKE möglicherweise durch die Gelegenheit entstanden sind, auf Material des Ministerium der Finanzen zu eigenen Werbezwecken zurückzugreifen, kann im Zusammenhang mit der Betrachtung der Vertragsgestaltung unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten dahingestellt bleiben.

3. Strafrechtliche Würdigung

Angesichts des Umstands, dass die vorgenannten Verfassungsverstöße eine unmittelbare Sanktionierung weder hinsichtlich der Durchführung der „Sommertour“ noch hinsichtlich der Auftragsvergabe an Herrn Krämer zur Folge haben, stellt sich die Frage nach weitergehenden Konsequenzen des zu beanstandenden Verhaltens des Ministeriums der Finanzen. Anknüpfungspunkte für die Sanktionierung unzulässiger Mittelverwendungen der öffentlichen Hand, durch die einer Partei eine geldwerte Vorteilslage entsteht, bieten sowohl das Straf- als auch das Parteienrecht. Eingegangen werden soll zunächst auf die strafrechtliche Dimension der Auftragsvergabe an Herrn Krämer im Kontext der Verwendung des von ihm hergestellten Bildmaterials.

⁷⁴ Jekewitz (Fn.71), S. 303.

⁷⁵ Siehe LT-Drs. 6/226, Antwort der Landesregierung auf die Fragen 8 und 9: „Der Honorarvertrag enthielt keine Regelung über die Nutzungsrechte an den fotografischen Aufnahmen von Herrn Krämer [...]“.

a) Sachstand

Der Presseberichterstattung zur strafrechtlichen Bewertung der Auftragsvergabe an Herrn Krämer ist zu entnehmen, dass diese Gegenstand strafrechtlicher Ermittlungen ist, die hinsichtlich des Herrn Görke eingestellt worden sind, in Bezug auf eine Mitarbeiterin des Ministerium der Finanzen jedoch noch andauern.⁷⁶ Die konkrete strafrechtliche Bewertung des Agierens der an der Vertragsgestaltung und deren Umsetzung Beteiligten obliegt ausschließlich den Strafverfolgungsbehörden. Daher beschränkt sich die nachfolgende Darstellung auf grundsätzliche Erläuterungen zum in der Fragestellung angesprochenen Tatbestand der Haushalts- und Amtsuntreue.

b) Haushalts- und Amtsuntreue im Spiegel des Untreuetatbestands gemäß § 266 StGB

Maßstab der strafrechtlichen Bewertung rechtswidriger Verwendungen öffentlicher Mittel ist der Untreuetatbestand des § 266 Strafgesetzbuch (StGB). Ein eigens normierter, über diese Strafandrohung hinausgehender Tatbestand der „Haushalts“- oder „Amtsuntreue“ - im Sinne einer Strafverschärfung der von Amtsträgern begangenen Untreue oder der Ausweitung des Tatbestandes auf (bloß) unzumutbare Mittelverwendungen⁷⁷ - existiert nicht.⁷⁸ Da außerhalb des Strafgesetzbuchs weitere Straftatbestände, die durch die rechtswidrige Bewirtschaftung öffentlicher Mittel erfüllt sein könnten, nicht ersichtlich sind⁷⁹, bemisst sich die Frage nach der Strafbarkeit dieses Verhaltens nach den Tatbestandsmerkmalen der Untreue.

aa) Missbrauchstatbestand

Beide vom § 266 StGB erfassten Tathandlungen, also der Missbrauch der Rechtsmacht, über fremdes Vermögen zu verfügen (Missbrauchstatbestand) und die Verletzung der sich aus einem herausgehobenen Treueverhältnis ergebenden Pflichten (Treubruchstatbestand) können von Angehörigen des öffentlichen Dienstes verwirklicht werden, die entgegen ver-

⁷⁶ Siehe Potsdamer Neueste Nachrichten vom 1. November 2014: „Keine Ermittlungen gegen Görke - Foto-Vertrag mit Krämer ohne Folgen“, einsehbar unter: <http://www.pnn.de/brandenburg-berlin/906594/>.

⁷⁷ Entgegen entsprechender, seit Jahren geäußelter Forderungen des Bundes der Steuerzahler, vgl. *Hau- brichs* in: *Kohlmann/Brauns*, Zur strafrechtlichen Erfassung der Fehlleitung öffentlicher Mittel. Gutachten erstattet für den Bund der Steuerzahler, Wiesbaden 1979, S. 6.

⁷⁸ Zu den strafrechtsdogmatischen Gründen hierfür eingehend *Wolf*, Die Strafbarkeit der rechtswidrigen Verwendung öffentlicher Mittel, Frankfurt 1998, S. 165 ff.

⁷⁹ Disziplinarrechtliche Ahndungsmöglichkeiten sind nicht Gegenstand dieses Gutachtens.

einzel vertretener privilegierender Auslegungen nicht vom Anwendungsbereich der Norm ausgenommen sind.⁸⁰ Sie kommen, soweit sie in Abhängigkeit ihres Aufgabenbereichs durch „Gesetz“ oder „behördlichen Auftrag“ im Sinne des § 266 StGB befugt sind, rechtsgeschäftlich oder hoheitlich Vermögensrechte eines anderen wirksam zu ändern, zu übertragen, aufzuheben oder mit Verbindlichkeiten zu belasten, als Täter der Missbrauchsuntreue in Betracht.

Der Missbrauch der Verfügungs- oder Verpflichtungsbefugnis liegt in der im Außenverhältnis wirksamen, aber im Innenverhältnis bestimmungswidrigen Verfügung über fremdes Vermögen bzw. der bestimmungswidrigen Verpflichtung des Vermögensinhabers.⁸¹ Öffentliche Mittel sind als für den hier in Rede stehenden Täterkreis der Angehörigen des öffentlichen Dienstes fremd zu bewerten, wobei sich die Grenzen der erlaubten Verfügungen über diese Mittel für Amtsträger aus Gesetzen, Verwaltungsvorschriften und Einzelweisungen ergeben, insbesondere - jedoch nicht abschließend - aus dem Haushaltsgrundsätzegesetz⁸², der Bundeshaushaltsordnung sowie den Landeshaushalts-, Gemeinde- und Kreisordnungen.⁸³ Eine Darstellung der strafrechtsdogmatischen Diskussion der Erforderlichkeit eines zusätzlichen Tatbestandsmerkmals der „Vermögensbetreuungspflicht“ erscheint an dieser Stelle mangels praktischer Relevanz verzichtbar, da die Aufgabe, Vermögensinteressen des Staates zu betreuen, regelmäßig auf Beschäftigte zutrifft, die im Außenverhältnis zu rechtsgeschäftlichen Verfügungen über öffentliche Mittel oder zu entsprechenden Verpflichtungen des Vermögensträgers befugt sind.⁸⁴

bb) Treubruchtatbestand

Der Treubruchtatbestand zielt im Wesentlichen darauf ab, über das im Rahmen des Missbrauchstatbestands sanktionierte aktive Tun hinaus auch pflichtwidrige Unterlassungen zu erfassen, und knüpft dieses strafbare Unterlassen an eine dem Täter besonders

⁸⁰ Coenen, Die Strafbarkeit von Verstößen gegen das Haushaltsrecht bei der Bewirtschaftung öffentlicher Mittel, Diss., Köln 2000, S. 17.

⁸¹ Lackner/Kühl, Strafgesetzbuch, Kommentar, München 2007, § 266 Rn. 6.

⁸² Vgl. insbesondere § 27 Abs. 1 S. 1 HGrG: „Ermächtigungen dürfen nur zu im Haushaltsplan bezeichneten Zwecken und Leistungen, soweit und solange sie fort dauern, und nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet oder in Anspruch genommen werden.“

⁸³ Coenen (Fn. 80), S. 19 f.

⁸⁴ Vgl. Coenen (Fn. 80), S. 21.

eingeräumte Betreuungspflicht hinsichtlich fremder Vermögenswerte.⁸⁵ Da sich die Ausweitung des Kreises strafbaren Handelns gerade aus den gesteigerten Kompetenzen einerseits und Pflichten andererseits bezüglich der Betreuung fremden Vermögensinteressen herleitet⁸⁶, reicht die Stellung als Angehöriger des öffentlichen Dienstes allein zur Annahme einer Vermögensbetreuungspflicht im Sinne des Treubruchtatbestands nicht aus. Vielmehr ist für die Annahme der besonderen Nähebeziehung eines Amtsträgers zum öffentlichen Vermögen erforderlich, aber auch ausreichend, dass mit dem konkret wahrgenommenen Amt des öffentlichen Dienstes typisch vermögensrechtliche Aufgaben verbunden sind. Dies dürfte jedenfalls auf solche Amtsträger zutreffen, die in ihrem Aufgabenbereich zum selbständigen Abschluss von Verträgen über die Erbringung von Leistungen befugt sind.⁸⁷ Zum Pflichtenkreis, der Ansatzpunkt für eine Verwirklichung des Treubruchtatbestands ist, zählen analog zum Missbrauchstatbestand Vorgaben zur Bewirtschaftung öffentlicher Mittel, sodass die Tathandlung in einem Verstoß gegen dabei zu beachtende Vorschriften besteht.

cc) Taterfolg Vermögensnachteil

Taterfolg der Untreue ist der Eintritt eines „Nachteils“ beim Vermögen des Betreuten; dieser Nachteil ist mit einer Vermögensbeschädigung im Sinne des Betrugs (§ 263 StGB) gleichzusetzen.⁸⁸ Diese Vermögensbeschädigung bemisst sich - die zahlreichen Streitigkeiten um Ausprägungen des Vermögensbegriffs⁸⁹ außen vor gelassen - danach, ob eine objektiv-individuelle Minderung oder minderungsgleiche Gefährdung des betroffenen Vermögens eingetreten ist, die nicht durch gleichzeitig zufließende Vermögenswerte ausgeglichen wird (Saldierung).⁹⁰ Im Bereich der öffentlichen Mittel bedeutet dies zunächst, dass nicht jeder Verstoß gegen Haushaltsrecht, namentlich gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, automatisch einen Schaden darstellt; vielmehr kommt es darauf an, inwiefern der öffentlichen Hand ein vergleichbarer Gegenwert zufließt. Im Spiegel der Rechtsprechung ist eine entsprechende Linie erkennbar, Verstöße gegen die sachliche oder zeitliche Bindung von Haushaltsmitteln nicht als von § 266 StGB erfasst anzu-

⁸⁵ Lackner/Kühl (Fn. 81), § 266 Rn. 6.

⁸⁶ Lackner/Kühl (Fn. 81), § 266 Rn. 8f.

⁸⁷ Coenen (Fn. 80), S. 22.

⁸⁸ Lackner/Kühl (Fn. 81), § 266 Rn. 17.

⁸⁹ Siehe mit umfangreichen Nachweisen Lackner/Kühl (Fn. 81), § 263 Rn. 33.

⁹⁰ Lackner/Kühl (Fn. 81), ebenda; Coenen (Fn. 80), S. 39.

sehen, wenn öffentlichen Zwecken dienende Gegenleistungen erbracht werden, die ihren Preis wert sind.⁹¹ Ob die Gegenleistungen an die öffentliche Hand zurückfließen, ist danach zu beurteilen, wer formal Empfänger der Gegenleistung ist.⁹² Dient die Gegenleistung jedoch keinem öffentlichen Zweck, stellt sie bezogen auf das Vermögen des öffentlichen Vermögensträgers keine Kompensation der erfolgten Verfügung dar.⁹³

In Literatur und Rechtsprechung ist anerkannt, dass bei der Bemessung des Schadens in gewissem (im Einzelnen jedoch streitigen) Umfang die persönlichen Verhältnisse des Vermögensträgers zu berücksichtigen sind.⁹⁴ Ein Schaden unter dem Gesichtspunkt des sogenannten persönlichen Schadenseinschlags ist demnach auch dann zu bejahen, wenn die (im Gegenzug zur Verfügung erbrachte oder zu erbringende) Gegenleistung für den Vermögensträger aus Sicht eines neutralen Dritten nicht oder nicht in vollem Umfang zu dem vertraglich vorausgesetzten Zweck brauchbar ist.⁹⁵ Den Ansatz, allein aus einer Mittelverwendung, die der Zwecksetzung des Haushalts widerspricht, einen Schaden nach dem Prinzip des individuellen Schadenseinschlags abzuleiten, hat der Bundesgerichtshof grundsätzlich bestätigt, hierbei aber mit dem Kriterium, dass der betroffene Träger des öffentlichen Vermögens schwerwiegend in seiner wirtschaftlichen Bewegungsfreiheit beeinträchtigt sein müsse, erhebliche Hürden aufgestellt.⁹⁶ Mithin ist davon auszugehen, dass eine derartige Dimension der Konsequenzen für den jeweiligen Träger öffentlicher Mittel in den seltensten Fällen erreicht sein wird. Unabhängig davon wird das Abstellen auf die Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Bewegungsfreiheit des Trägers öffentlicher Mittel seitens der Rechtswissenschaft mehrheitlich abgelehnt⁹⁷, weil damit entgegen dem auf

⁹¹ Vgl. BGHSt, Urteil vom 14. Dezember 2000, 5 Str 123/00, juris, Rn. 29 ff.

⁹² Vgl. *Coenen* (Fn. 80), S. 82, verdeutlicht am Beispiel eines Sachverhalts aus dem sächsischen Landtag: Bei der luxuriös ausgestalteten Reise einer Fachausschusses, in deren Rahmen am Zielort lediglich am Rande fachspezifische Gespräche geführt werden, wird die durch die Reisekosten eingetretene Minderung des Landesvermögens durch den adäquaten Marktpreis der Reise kompensiert, wenn die betreffenden Personen die Reise als Abgeordnete vorgenommen haben und der Vermögenszuwachs (Wert der Reise) damit formal dem Land zugutekommt (Sachverhalt aufgeführt in: *Bund der Steuerzahler, Die öffentliche Verschwendung. Schwarzbuch des Bundes der Steuerzahler* Bd. XXV, Bonn 1997, S. 50).

⁹³ Vgl. *Coenen* (Fn. 80), S. 44.

⁹⁴ *Lackner/Kühl* (Fn. 81), § 263 Rn. 48.

⁹⁵ *Lackner/Kühl* (Fn. 81), § 263 Rn. 48a.

⁹⁶ BGHSt, Urteil vom 4. November 1997, 1 StR 273/97, juris, Rn. 21 ff.

⁹⁷ Nachweise zum Streitstand siehe *Lackner/Kühl* (Fn. 81), § 266 Rn. 17c.

Schäden im wirtschaftlichen Sinne abzielenden Untreuetatbestand der Aspekt der Einschränkung der Dispositionsfreiheit in den Mittelpunkt strafbaren Handelns rückt.⁹⁸

Taterfolg der Untreue ist die nach Saldierung festzustellende Verwirklichung ein Vermögensschadens, was regelmäßig bereits getätigte Verfügungen über die Mittel voraussetzt. Maßnahmen, mit denen das Ausscheiden von Gegenständen aus dem Vermögen vorbereitet wird, können unter dem Aspekt der Vermögensgefährdung als Schaden gewertet werden, wenn die Verlustwahrscheinlichkeit so hoch ist, dass allein durch die Vorbereitungshandlung der Vermögenswert gemindert wird.⁹⁹ Von einer erhöhten Wahrscheinlichkeit eines Vermögensverlusts allein durch das Eingehen vertraglicher Verpflichtungen kann jedoch jedenfalls dann keine Rede sein, wenn für eine Nichterfüllung der vereinbarten Gegenleistung und somit für eine Minderwertigkeit des Anspruchs keine Anhaltspunkte vorliegen.¹⁰⁰ Einer anderweitigen Vorverlagerung der Strafbarkeit ist mangels Strafbarkeit des Versuchs der Untreue die Grundlage entzogen.¹⁰¹

dd) Subjektiver Tatbestand

Die Strafbarkeit nach § 266 StGB setzt Vorsatz bezüglich der objektiven Merkmale des Untreuetatbestands voraus, der sich beim Missbrauchstatbestand auf den bestimmungswidrigen Gebrauch der Befugnis, beim Treubruchtatbestand auf die Pflichtverletzung und in beiden Tatalternativen auf die Herbeiführung eines Vermögensnachteils beziehen muss.¹⁰²

c) Zwischenergebnis

Ob die Verwendung von Haushaltsmitteln als gemäß § 266 StGB strafbare Untreue zu bewerten ist, steht und fällt regelmäßig mit der Erfüllung des Tatbestandsmerkmals des Vermögensnachteils. Da dieser auf das Fehlen einer wertmäßige Äquivalenz von Leistung und Gegenleistung orientiert ist, nicht aber auf die Sanktionierung von Fehldispositionen, impliziert auch eine vorsätzlich haushaltsgesetzwidrigen Verwendung öffentlicher Mittel nicht zwangsläufig das Vorliegen eines Vermögensschadens. Eine äußere Grenze bilden

⁹⁸ Coenen (Fn. 80) , S. 49.

⁹⁹ Lackner/Kühl (Fn. 81), § 263 Rn. 40.

¹⁰⁰ Vgl. Lackner/Kühl (Fn. 81), § 263 Rn. 41f.

¹⁰¹ Lackner/Kühl (Fn. 81), § 266 Rn. 19.

¹⁰² Lackner/Kühl (Fn. 81), ebenda.

Fälle, in denen die Gegenleistung für die öffentliche Mittel belastende Verfügung zwar wertmäßig äquivalent ist, aber nicht in die Sphäre des Trägers der öffentlichen Mittel zurückfließt. Eine Zahlung der öffentlichen Hand an Vertragspartner, die eine formal zugunsten der öffentlichen Hand erfolgende wertgerechte Gegenleistung erbringen, wird - mangels eines Vermögensschadens - nicht dadurch strafbar, dass die Leistung darüber hinaus Dritten Vorteile erbringt oder Aufwendungen erspart. In der Enge des Tatbestandsmerkmals des Vermögensschadens ist es insofern angelegt, dass eine Reihe von in der öffentlichen Meinung als kritikwürdig erachteter Sachverhalte, etwa Verstöße gegen die sachliche oder zeitliche Bindung von Haushaltsmitteln, unverhältnismäßige Repräsentationsaufwendungen oder auch die Verwendung öffentlicher Vermögenswerte mit dem Nebeneffekt privater Vorteile nicht per se von § 266 StGB erfasst sind.

4. Parteienfinanzierungsrechtliche Würdigung

a) Wahlwerbung und Öffentlichkeitsarbeit im Spiegel des Regelungsrahmens des Parteiengesetzes

Da die staatliche Parteienfinanzierung im Parteienrecht geregelt ist, ist zunächst festzustellen, dass einheitlicher Maßstab sowohl der parteien- als auch der parteienfinanzierungsrechtliche Bewertung der hier in Rede stehenden Auftragsvergabe bezüglich der Erbringung von Mediendienstleistungen die Vorgaben des Parteiengesetzes (PartG) sind.

Die in § 1 Abs. 2 Fall 6 PartG benannte Aufgabe der Parteien, die von ihnen erarbeiteten Ziele in den Prozess der staatlichen Willensbildung einzuführen, ordnet es - im Einklang mit Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG - allein den Parteien und ihren Kandidaten zu, sich der Wahlwerbung und des Wahlkampfes zu bedienen, um ihre Ziele profiliert zu vertreten.¹⁰³ Die Abgrenzung der Parteien von den auf das Gemeinwohl verpflichteten Staatsorganen setzt somit auch auf Ebene des Parteienrechts eine Trennung der für die jeweiligen Aufgabenbereiche verwendeten Mittel voraus.¹⁰⁴ Im Sinne der Verhinderung einer verdeckten staatlichen Parteienfinanzierung verbietet § 25 Abs. 2 Nr. 1 PartG den Parteien, „Spenden von öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Parlamentsfraktionen und -gruppen sowie von Fraktionen und Gruppen von kommunalen Vertretungen“ anzunehmen. Der Bund und die Länder, also auch das Land Brandenburg, sind als Gebietskörperschaften den öffentlich-

¹⁰³ Kersten/Rixen, Parteiengesetz (PartG) und Europäisches Parteienrecht, Kommentar, Stuttgart 2009, § 1 Rn. 116.

¹⁰⁴ Kersten/Rixen (Fn. 103), § 1 Rn. 118.

rechtlichen Körperschaften im Sinne der Norm zuzurechnen¹⁰⁵, sodass deren Einrichtungen und Institutionen als Geber einer dem Annahmeverbot unterfallenden Spende in Betracht kommen. Unter Berücksichtigung des vorgenannten Normzwecks und Anwendungsbereichs gehen Rechtsprechung und Literatur insofern davon aus, dass die staatsfinanzierte Öffentlichkeitsarbeit einer Regierung oder einer Fraktion, die die Grenzen der Regierungs- und Fraktionsarbeit überschreitet, sich aus Sicht der bevorteilten Partei grundsätzlich als im Sinne § 25 Abs. 2 Nr. 1 PartG unzulässige Spende darstellen kann.¹⁰⁶ Bei Feststellung eines Verstoßes gegen das Spendenannahmeverbot löst dieser die finanzielle Sanktion des § 31c Abs. 1 S. 1 PartG aus.¹⁰⁷

b) Bewertung der Nutzung im regierungsamtlichen Auftrag erstellten Materials der Öffentlichkeitsarbeit

Auf Grundlage des vorgenannten Rechtsrahmens ist der Frage nachzugehen, ob die zusätzliche Verwendung von im regierungsamtlichen Auftrag erstellten Bildmaterials auf den Internetseiten des Herrn Görke aus der Perspektive der Partei DIE LINKE als unzulässige Spende im Sinne des § 25 Abs. 2 Nr. 1 PartG zu werten ist. Übertragen auf den Sachverhalt der Auftragsvergabe an Herrn Krämer seitens des Ministeriums der Finanzen in Zusammenhang mit der Zweitverwertung des Bildmaterials ist zunächst festzustellen, dass das Ministerium der Finanzen als Institution einer Körperschaft des öffentlichen Rechts als zulässiger Spendengeber nicht in Betracht kommt und es insofern auf die Qualifikation eines möglicherweise bei der Partei DIE LINKE entstandenen Vorteils und der Zuordnung der Entstehung desselben zum Verantwortungsbereich des Ministerium der Finanzen ankommt.

In Konkretisierung des Spendenbegriffs des § 27 Absatz 1 PartG werden als Spenden freiwillige, unentgeltliche Zuwendungen von Geld oder geldwerten Leistungen durch Dritte definiert, die über Mitglieds- bzw. Mandatsträgerbeiträge hinausgehen.¹⁰⁸ Dieser Spendenbegriff ist in Konsequenz der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Par-

¹⁰⁵ Kersten/Rixen (Fn. 103), § 25 Rn. 59.

¹⁰⁶ Kersten/Rixen (Fn. 103/103), § 27 Rn. 27; vgl. VG Berlin, Urteil vom 26. November 2004, 2 A 146.03, juris, Rn. 19 f.

¹⁰⁷ Wortlaut des § 31c Abs. 1 S. 1 in Auszügen: „Hat eine Partei Spenden unter Verstoß gegen § 25 Abs. 2 angenommen und nicht gemäß § 25 Abs. 4 an den Präsidenten des Deutschen Bundestages weitergeleitet, entsteht gegen sie ein Anspruch in Höhe des Dreifachen des rechtswidrig erlangten Betrages; [...]“.

¹⁰⁸ Kersten/Rixen (Fn. 103), § 27 Rn. 11.

teienfinanzierungsrecht vom 9. April 1992¹⁰⁹ weit auszulegen; vor dem Hintergrund der größtmöglichen Einnahmentransparenz umfasst er auch Sonderumlagen und Sammlungen sowie geldwerte Zuwendungen aller Art.¹¹⁰ Unstreitig ist zudem, dass die Zuwendung nicht unmittelbar von einem unzulässigen Spendengeber an die Partei geflossen sein muss. Vielmehr kann auch eine von diesem eingekaufte Dienstleistung zum Vorteil einer Partei eine geldwerte Zuwendung darstellen.¹¹¹ Entscheidend ist damit die Frage, ob ein - auf ein Handeln des Spendengebers zurückzuführender und von diesem auch final bezweckter¹¹² - Effekt der Bereicherung bei der Partei eingetreten ist.

Sowohl unter Betrachtung des Umfangs des geldwerten Vorteils wie auch unter Berücksichtigung der gegenständlichen Vertragsinhalte ist fraglich, ob aus der Zweitverwertung des Bildmaterials möglicherweise resultierende wahlwerbende Effekte die Qualität einer als solchen bezweckten Zuwendung im Sinne des Spendenbegriffs erreichen. Entscheidungen, in denen die Rechtsprechung amtliche, unzulässig parteiwerbende Öffentlichkeitsarbeit eindeutig als Spendenannahme seitens der bevorteilten Partei bewertet hat, haben Sachverhalte zum Gegenstand, bei denen sich exakt qualifizierbare Mittelverwendungen der öffentlichen Hand als Spiegelbild einer genau abgegrenzten Maßnahme darstellen, die für sich genommen die Grenze zulässiger Öffentlichkeitsarbeit überschreitet.¹¹³ Idealtypisches Beispiel hierfür ist die Herstellung unzulässiger wahlwerbender Prospekte, deren parteiübergreifender Charakter sich ohne Hinzutreten weiterer Maßnahmen ergibt, bezüglich der singulären Ausrichtung auf wahlwerbende Zwecke keine Auslegungsspielräume zulässt und zudem mit einem durch den Auftragswert präzise zu beziffernden Vorteil für die Partei einhergeht.

Der vorliegende Sachverhalt erreicht diese Qualität nicht. Dies ergibt sich im Wesentlichen aus dem Umstand, dass die von Herrn Krämer auf Grundlage des mit dem Ministerium der Finanzen geschlossenen Vertrages geschuldeten Mediendienstleistungen formal und vertragsgemäß zugunsten des Ministeriums geleistet worden sind bzw. geleistet werden sollten. Soweit nach obigen Darlegungen die fotografische Dokumentation der „Sommertour“

¹⁰⁹ BVerfG, Urteil vom 9. April 1992, 2 BvE 2/89, juris.

¹¹⁰ Kersten/Rixen (Fn. 103), § 27 Rn. 10.

¹¹¹ Müller/Albrecht, Fraktionen und Parteien: Getrennt durch den Spendenbegriff?, in: DVBl. 2000, S. 1315 (S. 1323).

¹¹² Kersten/Rixen (Fn. 103), § 27 Rn. 17.

¹¹³ Vgl. VG Berlin, Urteil vom 26. November 2004, 2 A 146.03, juris, Rn. 21.

als Komponente jener konzertierten Maßnahmen einzuordnen ist, die in ihrer Gesamtheit deren wahlwerbenden Charakter unterstreichen, ist im Gegenzug festzustellen, dass die Herstellung von Bildmaterial des Finanzministers für sich genommen zur Herbeiführung dieser wahlwerbenden Effekte nicht hinreichend ist. Gestützt wird diese Überlegung durch den Umstand, dass - wovon auch ohne Kenntnis der aufgewendeten Mittel auszugehen ist - die Beauftragung des Herrn Krämer zu Mediendienstleistungen hinter den im Zuge der Organisation und Durchführung der Sommertour verursachten Gesamtkosten deutlich zurücktreten wird.

Der Vertrag und das auf dessen Grundlage erstellte Fotomaterial haben insofern nicht lediglich Leistungen zum Inhalt, die ausschließlich Zwecken der Wahlwerbung dienen können. Wahlwerbende Abstrahleffekte, die sich erst in Zusammenhang mit anderen Maßnahmen - hier im Zuge der „Sommertour“ - ergeben können, sowie die mit der Auftragsvergabe geschaffene (bloße) Möglichkeit einer Zweitverwertung der Mediendienstleistungen lassen demgegenüber keine hinreichenden Rückschlüsse darauf zu, dass die Auftragsvergabe an Herrn Krämer final auf die Herbeiführung einer Zuwendung an die Partei DIE LINKE abzielte. Bei der hier gebotenen, von der „Sommertour“ im Übrigen getrennten Betrachtung der Vertragsausführung seitens des Herrn Krämer fällt zudem ins Gewicht, dass das vertraglich für das Ministerium der Finanzen bestimmte Fotomaterial nicht auf der originären Internetpräsenz der Partei DIE LINKE, sondern auf der Internetseite christian-goerke.de eingestellt wurde. Angesichts der Mehrfachausrichtung der Seite auf werbende Effekte nicht nur für die Partei DIE LINKE, sondern konkret für die Person des Herrn Görke lässt sich die dortige Veröffentlichung von Bildmaterial, das auf die Tätigkeiten des Herrn Görke in seiner Funktion als Finanzminister Bezug nimmt, nicht als deckungsgleich mit einer aus Sicht der Partei DIE LINKE ersparten Aufwendung einordnen.

Soweit die Zweitverwertung der für das Ministerium der Finanzen erstellten Fotos auf den Internetseiten christian-goerke.de auch in Zusammenhang mit der dem Ministerium zurechenbaren Ermöglichung dieses Sachverhalts nach hier vertretener Auffassung nicht als für die Partei DIE LINKE geldwerte Leistung zu bewerten ist, kann dahingestellt bleiben, ob und zu welchem Mittel des Ministerium der Finanzen an Herrn Krämer geflossen oder von Herrn Görke in Ausgleich gebracht worden sind.

Ob sich die Veranstaltung der „Sommertour“ - unter Berücksichtigung der für diese und die darin aufgegangenen Einzelveranstaltungen getätigten Aufwendungen - insgesamt im Sinne des Parteiengesetzes als Zuwendung für eine Partei darstellt, ist eine andere Frage,

die jedoch nur auf Grundlage der Kenntnis diesbezüglicher Organisations- und Entscheidungsprozesse beim Ministerium der Finanzen geklärt werden könnte.

Abgesehen vom Aspekt der nicht hinreichend erfüllten objektiven Kriterien einer Zuwendung ist auch bei der parteirechtlichen Bewertung des Sachverhalts in Rechnung zu stellen, dass für eine Zuwendung im Sinne des § 27 Absatz 1 PartG das subjektive Element des Bereicherungswillens beim Zuwendungsgeber vorhanden sein muss.¹¹⁴ Weder die zu der „Sommertour“ insgesamt noch die zu dem Vertragsabschluss mit Herrn Krämer bekannten Einzelheiten geben für einen solchen Vorsatz bei Mitarbeitern des Ministeriums, der sich zudem ausdrücklich auf die Bereicherung der Partei DIE LINKE beziehen müsste, hinreichende Anhaltspunkte.¹¹⁵

VI. Fazit

Regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit ist ein legitimer wie amtsnotwendiger Bestandteil exekutiver Kompetenzen. Dass von solcher Öffentlichkeitsarbeit als Nebeneffekt der Amtsrepräsentation wahlwerbende Effekte zugunsten der die Regierung stellenden Amtsinhaber und damit letztlich der sie tragenden Parteien ausgehen, ist bis zu einem gewissen Grad unvermeidbar. Darüber hinausgehende Wirkungen der Öffentlichkeitsarbeit müssen sich an der Verpflichtung der Regierung zur parteipolitischen Neutralität und des daraus abzuleitenden Verbots, in den Wahlkampf einzugreifen, messen lassen. Gerade in der Vorwahlzeit muss die Regierung ihre Öffentlichkeitsarbeit auf das zur Amtsausübung unbedingt notwendige Maß beschränken. Mithin ist es verfassungsrechtlich geboten, die Ausnutzung eines Regierungsamtes und seiner Ressourcen zu personenbezogener Werbung mit abstrahlender Wirkung auf die dahinter stehenden Parteien zu unterlassen. Das Anberaumen einer Vielzahl von Terminen in der Vorwahlzeit, die auf die Person des Finanzministers zugeschnitten sind, für die ein äußerer sachlicher Anlass nicht besteht und die auf Herstellung einer Presseöffentlichkeit abzielen, ist insofern nicht anders zu bewerten als die Herstellung parteiwerbender Druckerzeugnisse mit öffentlichen Mitteln: Beides ist unzulässig, weil dadurch in den Wahlkampf eingegriffen wird, wozu die Regierung nicht befugt ist.

¹¹⁴ Kersten/Rixen (Fn. 103), ebenda.

¹¹⁵ Der objektive Umstand fehlender ausdrücklicher vertraglicher Beschränkungen bezüglich der Verwertung der Fotos seitens des Ministeriums der Finanzen ist jedenfalls kein hinreichendes Indiz für das bewusste Ermöglichen einer zweckgerichteten Zuwendung, vgl. LT-Drs. 6/226.

Die „Sommertour“ des Finanzministers befindet sich nicht im Grenzbereich verfassungsrechtlich zweifelhaften Handelns, sondern widerspricht in zentralen Punkten den vom Bundesverfassungsgericht herausgearbeiteten Maßstäben in der Vorwahlzeit zulässiger regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit. Evident ist zunächst, dass das Anberaumen von Terminen, die primär der Außendarstellung der Person des Finanzministers dienen, keinen „akuten Anlass“ darstellen kann, der in der hier vorliegenden „heißen Phase“ des Wahlkampfes regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit rechtfertigen könnte. Die Dominanz von Elementen der Public Relations und das damit einhergehende Zurücktreten von Aspekten der Sacharbeit führen dazu, dass eine Veranstaltungsserie wie die „Sommertour“ jedenfalls bei einer kampagnenhaften Aufbereitung auch im weiteren zeitlichen Zusammenhang der Vorwahlzeit unzulässig sein dürfte. Gerade die kampagnenhafte Gestaltung wirkt sich als Malus für Maßnahmen mit beabsichtigter Außenwirkung aus, die für sich genommen - als Einzeltermine - oder außerhalb der Vorwahlzeit als zulässige Arbeits- und Leistungsberichte aufzufassen wären.

Weder das Straf- noch das Parteienrecht halten umfassende Sanktionen für jegliches Verhalten der Landesregierung oder ihrer Mitarbeiter vor, das isoliert betrachtet oder in Zusammenhang mit weiteren Maßnahmen einen Verfassungsverstoß begründen kann. Eine vom Straftatbestand der Untreue zu abstrahierende Amts- oder Haushaltsuntreue kennt das Strafgesetzbuch nicht, sodass sich die strafrechtliche Dimension zweckwidriger Verwendungen öffentlicher Mittel an den Tatbestandsmerkmalen der Untreue - insbesondere dem Vermögensschaden einschließlich eines dahin gehenden Vorsatzes - bemessen lassen muss. Die „Fehlleitung“ öffentlicher Mittel ist an sich kein strafbares Handeln. Sie ist nur dann strafrechtlich relevant, wenn dem Träger der öffentlichen Mittel im Gegenzug zur Verfügung über dieselben kein adäquater Gegenwert zufließt.

Darüber hinaus enthält das Parteiengesetz keine Wertung in der Form, dass jegliche Mittelverwendungen der öffentlichen Hand im Wahlkampfzusammenhang, die aus verfassungsrechtlicher Sicht - hier wegen der Überschreitung der Grenzen regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit - unzulässig sind, zugleich eine unzulässige Spende im Sinne des Parteiengesetzes darstellen. Erfasst sind Zuwendungen, durch die konkret eine Partei finanziell messbar bereichert wird, worauf sich auch der Vorsatz des Zuwendungsgebers erstrecken muss. Hinweise, die bezüglich der Organisation der „Sommertour“ oder der Auftragsvergabe an Herrn Krämer Rückschlüsse auf eine Absicht der Bereicherung der

Partei DIE LINKE bei Mitarbeitern des Ministeriums der Finanzen zuließen, liegen nach
derzeitigem Kenntnisstand nicht vor.

gez. Matthias Hacker